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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 224
10 février 1954

etablissement d'une procédure de consultation entre les délégations européennes auprès des organisations internationales

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Georges PERNOT, France

1. 1954 - 6e session - Première partie

A. Exposé des motifs

1. La réglementation d'une procédure de consultation entre les délégations européennes auprès des organisations internationales comporte l'étude de quatre séries de questions :

1.1. L'utilité d'une telle procédure de consultation ;

1.2. Sa compatibilité avec le Statut du Conseil de l'Europe;

1.3. Sa mise en oeuvre ; et

1.4. Un régime intérimaire.

1. L'utilité d'une telle consultation

1.1. Intérêt

2. L'intérêt de la connaissance des positions respectives par chacune des délégations européennes, et de la consultation entre elles en vue d'éviter autant que possible le heurt ou l'opposition entre les thèses soutenues, n'a pas besoin d'être souligné. Il n'est pas davantage nécessaire d'insister sur l'opportunité d'une contribution solidaire ou harmonieuse des Membres du Conseil de l'Europe à l'oeuvre des Nations Unies, pour faire prévaloir les idéaux européens mentionnés dans le Statut du Conseil. Cette utilité n'est-elle pas implicitement reconnue par le Statut du Conseil de l'Europe, dont l'article 1", paragraphe (a) déclare que «la participation des Membres aux travaux du Conseil de l'Europe ne doit pas altérer leur contribution à l'oeuvre des Nations Unies et des autres organisations ou unions internationales auxquelles ils sont parties » ? Comment ne pas apercevoir l'utilité que-présenterait une consultation sur place et sur-le-champ entre les délégations européennes pour éviter les doubles emplois, la concurrence ou la contradiction entre les délibérations du Conseil de l'Europe et celles engagées devant les instancees internationales universelles ?

3. Dans un rapport qu'il soumettait à la commission des Affaires Générales en juin 1950, M. Guy Mollet déclarait : - « Au cours de son intervention dans la discussion générale à la première Session de l'Assemblée, M. Montini émettait le voeu que se constituent des branches européennes au sein des grands organismes internationaux (UNESCO, O.I.T. et autres offices spécialisés des Nations Unies), Dans son projet de pacte de l'union européenne, M. Bardoux s'inspirait de préoccupations analogues. Enfin, le rapport communiqué par M. Star Busmann sur la coopération sociale dans le cadre du Traité de Bruxelles décrivait l'action concertée qu'avaient décidé de mener les Cinq au sein de l'O.I.T. - Notre commission pourrait s'inspirer de ces diverses suggestions. Sans doute, la procédure proposée par M. Montini, prise dans sa lettre, risquerait de se heurter, dans les organisations qu'elle vise, à des impossibilités statutaires, ou à des vetos absolus. Mais dans son esprit elle est très voisine de celle employée par les Cinq qui, elle, ne rencontre pas de tels obstacles. - Il serait done proposé à l'Assemblée de recommander au Comité des Ministres que, avant chaque session ou conférence plénière de certains organismes internationaux, les Membres organisent dans le cadre du Conseil de l'Europe des réunions de préparation ou tout autre système convenable de consultation, afin de confronter leurs points de vue et d'examiner la possibilité de positions communes. - Il semble que le B.I.T., l'UNESCO et la Commission Economique pour l'Europe seraient actuellement les organismes auxquels s'appliquerait particulièrement cette recommandation — sous réserve de l'avis de nos commissions techniques. - Ajoutons que l'un des Membres du Conseil de l'Europe, l'Irlande, se trouve aujourd'hui encore écarté, du fait de l'obstruction soviétique, des organismes dépendants des Nations Unies. La procédure suggérée lui donnerait la possibilité de faire indirectement valoir son point de vue. » - C'est à la suite du rapport de M. Guy Mollet que la Recommandation 21 de l'Assemblée était adoptée (voir le texte de cette recommandation plus loin, en note, sous le paragraphe 5).

4. Nous voudrions, pour concrétiser l'utilité de la consultation, relever deux cas que nous avons choisis à dessein dans un domaine teelmique ou juridique, n'ayant donc pas des aspects politiques. - Le premier cas est relatif à la matière des Droits de l'Homme. Le droit des individus à l'instruction et celui des parents vis-à-vis de l'Etat dans le domaine de l'éducation de leurs enfants ont fait l'objet d'une disposition (art. 2) dans le protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et dans le projet de pacte international relatif aux droits économiques, sociairx et culturels élaboré par la commission des Droits de l'Homme du Conseil Economique et Social de l'O.N.U. (art. 14-XV). La nouvelle définition de ces deux droits dans la Convention de l'O.N.U., dont l'influence sur l'interprétation de la Convention européenne ne manquera sans doute pas de se faire sentir, aurait peut-être présenté moms de divergences avec la définition donnée dans la Convention européenne si des consultations avaient eu lieu entre les délégations européennes représentées à la commission de l'O.N.U., afin de faire valoir d'une façon commune ou concertée leurs obligations découlant de la Convention européenne. - Le deuxième cas a trait à

la Convention internationale sur le droit d'auteur, signée sous les auspices de l'UNESCO, à Paris, le 6 septembre 1952, et dont le protocole n° 1 permet aux organisations internationales de se réclamer des droits d'auteurs sur leurs oeuvres publiées ou non publiées. Presque toutes les organisations internationales ont été incluses dans la liste, y compris l'Organisation des Etats américains qui est une institution régionale. Et le Conseil de l'Europe ne figure pas sur cette liste. Il est à croire que, si un mécanisme de consultation pouvait fonctionner entre les délégations des Membres du Conseil de l'Europe participant à la Conférence de l'UNESCO précitée, le Conseil n'eût pas eu aujourd'hui à subir la conséquence d'une lacune ou d'un oubli.

1.2. Précédents

5. Trois précédents retiennent l'attention :

5.1. Le Conseil de l'Organisation des Etats américains, où les représentants de ceux-ci se rencontrent et se retrouvent, a reçu, aux termes de sa Charte (30 avril 1948), la mission essentielle de « promouvoir et de faciliter la collaboration entre l'Organisation des Etats américains et les Nations Unies, aussi bien qu'entre les institutions spécialisées interaméricaines et les institutions internationales similaires » (art. 53, paragraphe e). Or, comment promouvoir et faciliter une telle collaboration, si ce n'est par des consultations très fréquentes entre les délégations américaines, en vue d'assurer cet agencement permanent des dispositions qui sont appelées à varier constamment au gré des délibérations et des travaux de l'organisation internationale ? La multiplicité des questions discutées et des points soulevés par chacune d'elles et la mobilité des aspects révélés par les discussions d'une organisation internationale sont telles que les consultations a priori, éloignées dans le temps et dans l'espace, du jour et du lieu de la délibération, ne sauraient évidemment suffire.

5.2. Le Traité de Bruxelles, de son côté, contient une disposition plus précise et qui s'inspire très exactement des considérations qui ont guidé la proposition faisant l'objet du présent rapport. Il est dit, à l'article 2 du traité, que « les Hautes Parties Contractantes associeront leurs efforts par voie de consultations directes et au sein des institutions spécialisées, afin d'élever le niveau de leurs peuples et de faire progresser d'une manière harmonieuse les activités nationales dans le domaine social». La seule différence entre le texte de Bruxelles et la proposition rapportée est que le premier parle des institutions spécialisées, et non de l'O.N.U., et que, par ailleurs, il ne peut être adopté par le Conseil qu'en tenant compte de la composition différenciée de ce dernier avec ses deux organes, Comité des Ministres et Assemblée Consultative. A l'O.N.U. et auprès des institutions spécialisées, les consultations sont fréquentes entre les délégations des Etats d'un même groupe ou d'une même région.

5.3. Si on regarde du côté de l'Europe du Nord, on trouve les réunions périodiques des ministres Scandinaves, qui sont antérieures aux sessions des instances internationales, et non pas concomitantes, comme le prévoit la proposition rapportée, et qui ont pour objectif d'arrêter des positions communes à adopter, ce qui va manifestement au delà de la proposition rapportée laquelle assigne à la consultation, comme objet, un échange de vues pur et simple, et comme but une certaine compréhension des positions respectives, sans pour autant exclure l'adoption des conclusions communes, si tel est le désir unanime des délégations[2]

---

2. Deux précédents européens n'ont pas été invoqués par suite de leur caractère particulier qui no les rendait pas applicables en la matière. Le texte du premier précédent est la Recommandation 21, adoptée par l'Assemblée Consultative on août 1960, et celui du second l'article 70 du projet de traité portant statut de la Communauté Européenne. - La Recommandation 21 de l'Assemblée recommandait an Comité des Ministres qu'avant chaque session ou conférence plénière do certains organismes internationaux dont l'activité est particulièrement on rapport avec les buts poursuivis par le Conseil de l'Europe, il soit organisé, dans le cadre do celui-ci, des conférences préparatoires en vue de consultations préalables sur les questions portées à l'ordre du jour de ces réunions. Le Comité des Ministres n'a pas eu, semble-t-il, l'occasion d'étudier ou d'appliquer cette recommandation de l'Assemblée, qui se sépare de la proposition rapportée en ce qu'elle prévoit une consultation officielle aveo des conclusions formelles qui doivont ôtro prises préalablement b, la tenue do la conférence, tandis que la proposition rapportée viso sivrtout les consultations à caractère mi-formel, sans l'adoption obligatoire de conclusions communes a la suito des réunions qui seront souvent concomitantes à la tenue do la conférence. - L'autre précédent est celui do l'article 70 du projet do traité portant statut de la Communauté Européenne de l'Assemblée ad hoc, qui prévoit l'établissement d'uno procédure de consultation mutuello et permanente ontro les représentants au Conseil de Ministres nationaux Bur toute question mettant en cause les intérêts de la Communauté, loi, la consultation a une portée tout autre que celle que nous proposons. En effet, elle est générale, en ce sens qu'elle n'est pas limitée aux questions portées devant les organisations internationales, ensuite elle peut aboutir à une résolution du Conseil de Ministres, nationaux, et enfin elle tend à assurer une « coordination de la politique extérieure des Etats membres », ou au mandatement du Conseil Exécutif Européen pour agir comme délégué commun des Etats membres de la Communauté (art. 69). Or rien de pareil n'est envisagé avec les consultations entre les délégations européennes.

6. Les Etats européens pris dans leur ensemble sont presque les seuls auxquels fait défaut une telle consultation. Pourtant, la nécessité en fut soulignée à plusieurs reprises, notamment lors de la Conférence de Naples (octobre 1951) consacrée à la question des réfugiés et des excédents de population. Le comité des experts gouvernementaux nommé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait recommandé à celui-ci dans son rapport définitif, en des termes très pressants, de procéder à une action commune, d'adopter des positions coordonnées et de poursuivre un objectif défini devant la conférence[3]

1.3. Perspective

7. La consultation entre les délégations des Membres du Conseil de l'Europe se recommande également par sa portée vis-à-vis de ce qu'on appelle Plan Eden dont l'objectif final est de faire du Conseil le cadre général de. toute la reconstruction institutionnelle de l'Europe. En effet, le projet de traité instituant la Communauté Européenne (article 2) prévoit la coordination de la politique extérieure des Six dans des questions mettant en jeu les intérêts de la Communauté. Une telle compétence dans des matières aussi importantes correspond évidemment au degré d'intégration assez élevé que représente la Communauté. Elle ne saurait être recherchée ou désirée au sein du Conseil qui postule une simple association étroite de ses Membres, loin de toute intégration. Cependant, le Conseil ne pourra devenir et demeurer le cadre général des institutions européennes s'il ne dispose pas des moyens d'action certes limités, mais parallèles à ceux des communautés intégrées. A la coordination de la politique extérieure des Six doit correspondre tout au moins la consultation entre les délégations européennes devant les grandes instances internationales. La consultation se présente ainsi comme tin élément de cohésion entre les Quinze, susceptible de contribuer efficacement à l'établissement d'un cadre solide à l'intérieur duquel les communautés intégrées des Six pourront être édifiées. Par ailleurs, la consultation entre les Quinze serait une extension d'une procédure déjà prévue entre les cinq puissances parties au Traité de Bruxelles. L'établissement d'une telle procédure confirmerait donc la thèse souvent exprimée suivant laquelle le Conseil de l'Europe constitue (exception faite des questions militaires) un prolongement du Traité de Bruxelles, notamment dans les domaines social, culturel et administratif.

2. Constitutionnalité de la consultation

8. La constitutionnalité d'une telle consultation doit être examinée du fait que tous les Membres du Conseil de l'Europe ne font pas partie des instances universelles et que ces consultations se dérouleront loin du Conseil et devant lesdites instances. - Le problème du cadre revêt ainsi un double aspect. Le premier tient au fait que tous les Membres du Conseil ne font pas partie des instances universelles. L'Allemagne, l'Italie, l'Irlande et la Sarre, bien qu'elles soient membres d'tui certain nombre des institutions spécialisées, ne font pas partie de l'O.N.U. Dès lors, la question se pose de savoir comment une consultation, dont seraient exclus, par la force des choses, certains Membres du Conseil, pourrait se tenir au nom ou sous l'égide de celui-ci. La réponse à cette question ne présente pas de sérieuses difficultés. En effet, d'une part, rien n'empêcherait les Membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas représentés à l'O.N.U. de désigner, en vue de participer aux réunions entre délégations européennes prévues par la proposition rapportée, les observateurs qu'ils ont pris d'ailleurs l'habitude, depuis un certain temps, de maintenir régulièrement au siège de l'O.N.U. ou, dans de rares cas où ces observateurs réguliers feraient défaut, des observateurs ad hoc, chaque fois qu'une telle consultation serait de nature à les intéresser.

9. L'autre aspect du problème du cadre découle du fait que l'article 1er, paragraphe (b) du Statut prévoit que le but du Conseil « sera poursuivi au moyen des organes du Conseil ». Au vu de ce texte on pourrait peut-être objecter que, la consultation se déroulant en dehors du Conseil, sa conformité au Statut est douteuse, sinon contestable. Sans s'engager ici dans une discussion d'exégèse, il suffit de rappeler, pour apaiser les scrupules juridiques, que la pratique du Conseil, tendant à demander aux autres organisations internationales ou communautés intégrées, par voie d'accords de liaison ou par arrangements ad hoc, l'accomplissement de telle ou telle autre tâche déterminée, a déjà consacré l'accomplissement ou le déroulement de l'action du Conseil en dehors du Conseil, et que le droit d'évocation que les organes du

---

3. Le rapport disait : « I l serait donc tout à fait souhaitable qu'à la Conférence de Naples, les pays de l'Europe s'accordent avec ceux d'outre-mer au sujet d'une action internationale vraiment efficace. Les experts estiment que les délégués des pays membres du Conseil de PEurope visant à ce but devraient se consulter immédiatement avant et pendant la conférence, pour définir et garder, autant que possible, une conduite coordonnée et pour atteindre les résultats les plus positifs et pratiques. Les experts expriment le voeu que les délégations des pays membres du Conseil de l'Europe à ladite conférence portent une considération toute particulière à l'aspect humanitaire des problèmes, en vue de l'adoption des mesures spéciales en faveur des réfugiés qui, se trouvant dans l e s pays excédentaires et ne jouissant pas de la protection d'un gouvernement, n'auront pu être réinstallés de façon satisfaisante. »

Conseil conserveront au moyen de rapports sommaires adressés à ce dernier, de même que les restrictions dont ces consultations seront entourées, permettront de les tenir, sinon dans le cadre, du moins sous l'égide du Conseil de l'Europe.

3. La mise en oeuvre de la consultation

10. La mise, en oeuvre de la procédure de consultation pose un certain nombre de problèmes dont la solution doit permettre de définir :

a. les instances internationales, dans lesquelles cette procédure doit jouer ;

b. la matière de discussion ;

c. la composition de la réunion ;

d. le résultat de la réunion ;

e. la portée de la réunion ;

f. l'organisation de la réunion.

3.1. Les instances internationales

11. Cette consultation des délégations est limitée aux seules organisations internationales intergouvernementales auxquelles elles sont chargées de participer. Il s'agirait donc d'une organisation universelle, tout au moins d'une organisation non limitée à l'Europe occidentale, ce qui exclut les organisations régionales ou les communautés spécialisées. Toutefois, il y a une catégorie d'organismes internationaux dont l'exclusion s'impose ; ce sont des organismes qui ont des attributions d'ordre militaire, comme par exemple l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le Conseil de Sécurité[4]

3.2. La matière de discussion

12. La matière de discussion doit rentrer également dans la compétence dti Conseil de l'Europe. Une telle consultation serait inadmissible si elle devait se dérouler sur une question de défense nationale qui, statutairement, est exclue de la compétence du Conseil (art. 1", paragraphe (d) du Statut).

13. Il va de soi que les questions à discuter seront en premier lieu celles qui sont l'objet ou ont été l'objet de travaux au sein du Conseil de l'Europe, en vue d'éviter les contradictions éventuelles ou effectives entre les deux organismes ou d'assurer une certaine harmonie entre leurs actions respectives. En second lieu, toute question dont une solution conforme au but du Conseil de l'Europe est souhaitable pourrait également faire l'objet d'une discussion au sein des délégations. Enfin, chaqttc fois que les idéaux qui sont à la base du Conseil de l'Europe peuvent être mieux sauvegardés ou renforcés dans le monde, l'échange de vues entre les délégations répondra parfaitement ait but poursuivi par la procédure de consultation.

3.3. La composition de la réunion

14. La mise en oeuvre de la consultation doit obéir à certaines restrictions formelles ou organiques, afin d'en assurer la conformité aux principes généraux des dispositions statutaires du Conseil.

15. En premier lieu, la consultation devrait êtro agréée, soit expressément, soit implicitement, par toutes les délégations des pays faisant partie du Conseil de l'Europe. Certains, bien que présents à New-York ou ailleurs, peuvent désirer ne pas y participer, sans toutefois s'opposer à la tenue d'une telle réunion, suivant en cela une attitude comparable à celle qui a été consacrée par la résolution du Comité des Ministres concernant les « accords partiels ». D'autrès, absents parce que ne faisant pas partie de l'organisation internationale en question, pourraient ne pas être en mesure d'y participer. Dans ce cas-là, seule une opposition formelle de la part d'un Membre non représenté ou absent, pourrait arrêter le déroulement de la procédure.

3.4. Le résultat de la réunion

16. En deuxième lieu, la consultation ne devrait pas obligatoirement aboutir à des résolutions ou à des recommandations. La réunion ne pourrait aboutir à la prise de résolutions ou de recommandations directement valables pour les gouvernements des Membres du Conseil, même si elles devaient incarner la

4. Voir l'artielo 42 de la Charto do l'O. N. U.

volonté des Délégués des Ministres ou des Ministres eux-mêmes. En effet, seul le Comité des Ministres ou des Délégués des Ministres, réuni comme tel, est habilité à adopter des recommandations valables pour les gouvernements, ne fût-ce que « pour l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées ». Si les conclusions communes dégagées à la suite des consultations peuvent éventuellement aboutir à des positions communes, celles-ci ne découleront pas nécessairement et obligatoirement de telles conclusions. Un gouvernement restera toujours libre de modifier, pour ce qui le concerne, la suite que comportent lesdites conclusions.

17. Les réunions des délégations européennes auront donc pour objet l'échange de vues, la confrontation des thèses respectives et la compréhension mutuelle. Elles n'auront pas à arrêter une position commune à défendre par les délégations européennes vis-à-vis des autres délégations.

3.5. La portée de la réunion

18. La réunion envisagée, telle qu'on vient de la décrire, a, comme on le voit, une portée' relativement modeste, ce qui permet de la situer avec exactitude vis-à-vis des réunions du Commonwealth ou des consultations nordiques avec lesquelles une comparaison serait sans doute très utile.

18.1. La consultation entre les Membres du Commonwealth constitue un chaînon dans un système complexe et intégré de coopération. L'échange de télégrammes et l'information permanente, quotidienne, à Londres,' entre les Hauts Commissaires et le Commomoealth Relations Office précède et encadre la consultation éventuelle entre les délégués du Commonwealth, cette dernière étant, du reste, coiffée éventuellement par la Conférence des Premiers Ministres, tandis que dans le système européen proposé, ces consultations sont sporadiques, isolées et ne sont pas nécessairement précédées ou suivies d'une autre consultation du même genre.

18.2. Le trait le plus important : conformément à la pratique établie, cette consultation entre les gouvernements du Commonwealth est coutumière et préalable chaque fois qu'une question de politique étrangère peut toucher aux intérêts du Commonwealth. Elle doit, en outre, aboutir à la prise en considération entière des vues exprimées (voir les déclarations faites par le Premier britannique, le 24 mai 1946, devant la Chambre des Communes[5]). Le système envisagé par les auteurs de la présente proposition fonctionnera, au contraire, occasionnellement et facultativement. Il ne comportera aucune obligation formelle pour une délégation de prendre entièrement en considération les vues exprimées par les autres. Enfin, son domaine sera restreint aux questions soulevées devant l'organisation internationale. Comme on le voit, le système de consultation du Commonwealth est l'expression de cette association politique d'Etats « intégrés », mais souverains, tandis que le système proposé pour les Européens correspond à une tentative d'association récente et limitée, dans un domaine restreint qixe constitue le Conseil de l'Europe.

19. Si l'on fait la comparaison avec la réunion des ministres des Affaires Etrangères Scandinaves, avec ou sans la participation des parlementaires, on peut faire la constatation suivante : les réunions Scandinaves ont pour objet de discuter régulièrement de problèmes d'intérêt commun et de l'attitude à prendre lors des sessions des organisations internationales (Nations Unies, Conseil de l'Europe, etc.). Elles ont pour objet de définir (sans qu'il y ait à cet égard une obligation quelconque) une attitude commune à prendre à l'occasion de chaque question inscrite à l'ordre du jour de l'organisation envisagée. Dans le système européen rapporté, la réunion n'aboutit pas nécessairement à des conclusions communes. Elle n'est pas régulière,et elle est limitée aux domaines spécifiques des attributions ou des activités du Conseil de l'Europe. Le système européen proposé se sépare par ailleurs du. Conseil Nordique, tel qu'il a commencé à fonctionner lors de sa première Session, tenue à Copenhague du 13 au 21 février 1952, par ce fait capital qu'il n'est pas habilité à adresser des recommandations aux gouvernements.

3.6. L'organisation de la réunion

20. La tenue de ces réunions pose évidemment un certain nombre de problèmes de procédure, tels que la préparation de l'ordre du jour, la règle de notification aux Délégués, au Comité des Ministres, à l'Assemblée, etc., problèmes à propos desquels ce double caractère organique et non-organique entre en ligne de compte. Ces règles, doivent sans doute connaître une grande souplesse, s'éloigner de toute rigidité et comporter de nécessaires restrictions. Il serait sage de laisser à la pratique et à- l'expérience le soin d'élaborer les règles de procédure les plus appropriées. Pour ce qui est de l'initiative de la réunion, n'importe quelle délégation doit

5. Officiai Report, vol. 423, col. 789-790.

pouvoir, de sa propre initiative, convoquer ses collègues à une consultation sur une question déterminée. La même souplesse doit subsister pour ce qui est de la préparation de l'ordre du jour qui doit se résumer à un ou deux points surgis, par exemple, la veille ou le jour de la. discussion devant l'organisation en question.

21. Cependant, il est possible dès maintenant d'indiquer les règles générales du fonctionnement du mécanisme de consultation.

22. En premier lieu, l'initiative de la réunion pourrait provenir de la délégation la plus intéressée (intérêt particulier) par les questions discutées devant l'instance internationale, ou la mieux informée (intérêt général) des travaux du Conseil vis-à-vis desquels la contradiction et la concurrence doivent être évitées. Il faut également envisager le cas où le Secrétaire Général du Conseil de. l'Europe, ayant constaté qu'il existe un lien entre les travaux de l'organisation internationale et ceux du Conseil de l'Europe pourrait en saisir, aux fins d'une convocation de la réunion, la délégation la mieux placée, qui serait, en général, celle du pays détenant la présidence du Comité des Ministres.

23. En second lieu, il appartiendra au Secrétariat Général de suivre, grâce au réseau des accords de liaison déjà tissé, les travaux des instances internationales susceptibles d'intéresser ceux du Conseil ou le but de ce dernier, afin de provoquer des initiatives utiles. Souvent, en effet, les délégations européennes envoyées à New-York ou ailleurs ne connaissent pas exactement les travaux accomplis ou en cours à Strasbourg, et ignorent même complètement certains travaux en cours au Conseil de l'Europe.

24. En troisième lieu, les délégations européennes doivent être habilitées à se consulter à tout moment sur une question d'intérêt commun et ne doivent pas avoir besoin à cet effet d'une autorisation spéciale ou d'instructions particulières. L'initiative d'une consultation ou de la participation à une consultation doit découler de leurs instructions permanentes. C'est dans le cas où un gouvernement, pour des raisons parti-, culières, ne voudrait ou ne pourrait pas participer à une telle consultation que sa délégation devrait avoir besoin d'instructions spéciales pour s'abstenir.

25. En quatrième lieu, le résultat de la réunion doit faire, pour des raisons constitutionnelles indiquées plus haut, l'objet d'une communication, suivant les cas substantielle ou succincte, au Comité des Ministres qui pourra en faire état dans ses rapports communiqués à l'Assemblée Consultative à l'occasion de ses sessions ou parties de sessions. Cette communication pourra être rédigée par les délégations ayant pris l'initiative de la réunion, avec ou sans l'assistance du Secrétariat Général, et adressée, après approbation par les autres délégations, au Comité des Ministres du Conseil.

26. Tenant compte tant de la complexité des règles constitutionnelles que des traditions nationales mises en cause, il serait souhaitable que le rapport de la commission des Affaires Générales sur la recommandation adoptée puisse être transmis aux gouvernements en vue de leur information. A cet effet, il serait même souhaitable d'inaugurer une procédure, qui a été dernièrement suggérée par M. de Freitas, Député de Lincoln et Représentant à l'Assemblée Consultative, lors des débats de la Chambre des Communes consacrés au Conseil de l'Europe[6], et de charger le Secrétaire Général d'expliquer en détail au Comité des Ministres la genèse de la recommandation, d'éclaircir tout point ayant pu rester obscur dans le rapport, et de préciser les aspects qui n'ont pu être développés. Le Secrétaire Général, pour y avoir participé, est informé des discussions do la commission des Affaires Générales.

4. Regime intérimaire

27. Un certain délai est à prévoir avant que la recommandation adoptée par l'Assemblée soit étudiée par les Ministres et adoptée par les gouvernements. Il importe que, durant ce temps, un système intérimaire pouvant, fût-ce partiellement, tenir lieu de la consultation entre les délégations européennes soit mis sur pied. A cet effet, l'Assemblée ne dispose évidemment pas de moyens d'action rapides sur les gouvernements. Elle peut seulement agir auprès des parlementaires qui peuvent réunir en leur personne la double qualité de Représentant à l'Assemblée Consultative et de membre de la délégation de leur pays à FO.N.U., ou auprès d'autres institutions internationales[7]. Par une résolution adoptée par l'Assemblée à l'intention de ceux de ses membres bénéficiant d'un tel double mandat, lesdits Représentants pourront être invités à tenir des réunions non officielles et privées entre eux en vue de se consulter pour des fins et dans des conditions mêmes qui

---

6. Parliamentary Debates — Hansard, Vol. G1S, No. 167, Cols. 2388-2389.

7. Les 11 Membres du Conseil de l'Europe, sur 15, qui sont membres également de l'Organisation des Nations Unies, ont envoyé à la 8e Session de l'Assemblée Générale des Nations Unies (septembre 1953) 45 parlementaires comme membres de leur délégation. Parmi ceux-ci on relève un certain nombre de Représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Ce sont : MM. Lannung (qui n'est pas parlementaire) et Amby (Danemark), Plaisant (France), Beaufort (Pays-Bas), Finn Moe (Norvège), Edberg et Bengtsson (Suède).

sont prévues en ce qui concerne les réunions entre délégations gouvernementales. - Certes, de telles consultations ne pourront se tenir qu'avec l'approbation des gouvernements ou des chefs de délégations dont les parlementaires sont soit le suppléant, soit le conseiller, soit l'expert. De même elles ne pourront aboutir à une harmonie éventuelle dans les positions respectives des gouvernements qu'avec l'accord et l'appui de ces derniers. Il n'en est pas moins vrai que la réunion entre les parlementaires pourra préparer ou favoriser la tenue de la réunion (qui n'est actuellement interdite par aucun texte) entre les délégations gouvernementales respectives. Même à défaut d'un tel résultat, la réunion privée entre parlementaires pourra, en tout état de cause, contribuer à l'intelligence des vues respectives et servir de liaison officieuse entre les délégations européennes. Ainsi, les Représentants à l'Assemblée se connaissant entre eux et connaissant les travaux du Conseil pourront devenir d'utiles agents de liaison entre les délégations européennes pour assurer les contacts qui, en attendant l'organisation des consultations, serviront à la réalisation des objectifs visés par la recommandation proposée aux Ministres. - Telle est la portée du projet de résolution soumis à l'Assemblée.

B. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Considérant que des consultations entre les délégations européennes auprès de l'O.N.U, de ses institutions spécialisées et des unions administratives seraient dé nature à contribuer à la réalisation d'une union plus étroite entre les Membres du Conseil de l'Europe et à faire prévaloir leurs idéaux, ainsi que les principes qui sont cà la base du Statut du Conseil ;

Considérant que ces consultations entre les délégations européennes ne pourraient que renforcer la contribution des Membres du Conseil de l'Europe à l'oeuvre des organisations internationales sus-mentionnées en évitant les contradictions ou les doubles emplois entre les travaux desdites organisations et ceux du Conseil ;

Considérant que ces consultations permettront aux Membres du Conseil qui ne font pas partie d'une organisation internationale de faire connaître leurs vues aux autres Membres du Conseil par la voie d'un mécanisme institutionnel et multilatéral, sans avoir à recourir à des démarches auprès de chacune des chancelleries intéressées,

Recommande au Comité des Ministres de consacrer, par une résolution statutaire, la procédure de consultation définie dans les conditions ci-après :

a. Sur l'initiative du chef de la délégation d'un Membre du Conseil de l'Europe, ou, à défaut, sur l'initiative de son représentant, auprès d'une organisation internationale, les délégations des Membres du Conseil peuvent tenir à tout moment une réunion pour se consulter sur une question inscrite à l'ordre du jour de cette organisation et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe. A cet effet, les gouvernements des Membres du Conseil de l'Europe commiuiiquent à leurs délégations respectives les habilitations nécessaires qui feront partie de leurs instructions permanentes.

b. Lorsque les délibérations devant une organisation internationale déterminée sont susceptibles d'intéresser les travaux du Conseil, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe saisit le Président du Comité des Ministres de toute proposition utile en vue de la convocation d'une telle réunion par l'entremise de la propre délégation dudit Président.

c. Les observateurs ou les délégués ad hoc des Membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas partie de l'organisation internationale auprès de laquelle une réunion est tenue dans les conditions indiquées aux paragraphes précédents, y sont invités à la diligence de la délégation ayant pris l'initiative de la réunion ou à celle de la délégation du Membre du Conseil dont le ministre est le Président en exercice du Comité des Ministres.

d. La réunion peut, soit se borner à un simple échange de vues, soit en cas d'accord unanime des délégations, adopter des conclusions communes. Les gouvernements restent seuls compétents pour donner la suite qu'ils jugent convenable aux conclusions qui leur sont soumises.

e. La délégation ayant pris l'initiative de la réunion en assume l'organisation et établit, éventuellement, avec l'accord des autres délégations, un rapport sommaire sur la réunion à l'intention du Comité des Ministres. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe peut être appelé à prêter son concours en vue d'un objet déterminé.

C. Projet de résolution

L'Assemblée,

Considérant qu'il importe de satisfaire sans retard à la nécessité d'assurer entre les délégations européennes devant les organisations internationales des contacts ou des consultations propres à favoriser la réalisation des buts du Conseil de l'Europe, et d'établir à cette fin un régime intérimaire de consultation entre ceux des membres des délégations européennes pouvant être immédiatement saisis.par l'Assemblée ;

Considérant la Recommandation ..., relative à l'établissement d'une procédure de consultation entre les délégations européennes auprès des organisations internationales,

1. Attire l'attention de ceux de ses membres participant aux travaux des organisations internationales comme délégués, délégués-adjoints ou experts de leurs gouvernements respectifs, sur l'utilité de tenir, avec l'accord de ces derniers et dans la limite de leurs pouvoirs, des réunions consultatives non officielles en attendant l'acceptation et la mise en oeuvre de la recommandation sus-mentionnée ;

2. Souhaite qu'un rapport sommaire, dûment approuvé, soit éventuellement adressé par le Représentant ayant pris l'initiative de la réunion au Bureau de l'Assemblée, qui peut prc» poser son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée.