

**Doc. 264**

10 août 1954

## Message spécial du Comité des Ministres transmettant à l'Assemblée Consultative le programme d'action du Conseil de l'Europe

### Rapport

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Karl MOMMER, Allemagne

| Sommaire                                                                                              | TABLE | DES | MATIÈRES |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----|----------|
| Page                                                                                                  |       |     |          |
| INTRODUCTION - 812                                                                                    |       |     |          |
| PARTIE I:                                                                                             |       |     |          |
| LE RÔLE DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE MOUVEMENT D'UNIFICATION EUROPÉENNE - 813                       |       |     |          |
| A. Propositions du Comité des Ministres - 815                                                         |       |     |          |
| B. L'initiative unilatérale - 818                                                                     |       |     |          |
| C. Le Comité Mixte - 820                                                                              |       |     |          |
| D. Le Conseil en tant que cadre général de lapolitiqueeuropéenne - 820                                |       |     |          |
| a. Regroupement des organisations européennesintergouvernementales autourdu Conseil de l'Europe - 822 |       |     |          |
| b. Association des États non membres - 823                                                            |       |     |          |
| c. Établissement de liaisons étroites avecles communautés spécialisées - 826                          |       |     |          |
| d. Consultation du Conseil sur toute propositionde caractère européen - 827                           |       |     |          |
| e. Coordination de la politique extérieure- des Etats membres au sein du Conseil - 828                |       |     |          |
| E. Conclusions - 83                                                                                   |       |     |          |
| PARTIE II:                                                                                            |       |     |          |
| AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL - 832                                                            |       |     |          |
| A. Coopération entre l'Assemblée Consultativeet le Comité des Ministres - 832                         |       |     |          |
| a. Participation de l'Assemblée à l'établissementdu budget - 833                                      |       |     |          |
| b. Participation du Comité des Ministres aux débats de l'Assemblée - 833                              |       |     |          |
| c. Questions écrites - 835                                                                            |       |     |          |
| d. Participation réciproque aux réunions jusqu'alors restreintes - 836                                |       |     |          |
| e. Échange de documents - 837                                                                         |       |     |          |



- f. Présentation des recommandations au sein du Comité des Ministres - 838
- g. Attitude du Comité des Ministres à l'égard des recommandations de l'Assemblée- 838
- h. Fonctionnement du Comité Mixte - 842
- B. Méthodes de travail du Comité des Ministres - 842
- C. Rapports entre l'Assemblée Consultative, les parlements et les gouvernements nationaux - 845
- D. Méthodes de travail de l'Assemblée Consultative - 849
  - a. Droit d'initiative et fixation de l'ordre du jour - 850
  - b. Fonctionnement des groupes politiques - 854
  - c. Diffusion d'informations sur les travaux de l'Assemblée - 854
- E. Conclusions - 856
- ANNEXE - 861

## 1. Introduction

1. Le présent rapport, d'un caractère préliminaire, a pour but de préparer la réponse que l'Assemblée est appelée à donner aux considérations de caractère général et politique contenues dans le message spécial du Comité des Ministres (Doc. 238, par. 1—22). Il se propose de rassembler les éléments d'une telle réponse sans pourtant offrir, à ce stade, de solution définitive. Les propositions y contenues ont fait l'objet d'une discussion au sein de la commission des Affaires Générales, sans pourtant donner lieu, à ce stade, à un vote. Le rapport préliminaire est destiné à servir de base au débat préliminaire que l'Assemblée consacrera au mois de septembre au message spécial d'une part, et aux grandes lignes de sa réponse d'autre part. Au terme de ce débat, le rapport sera renvoyé en commission pour recevoir, à la lumière des discussions, sa forme définitive.

2. Le rapport, suivant dans ses grandes lignes la présentation et la division du chapitre I du message spécial, comporte une partie (Partie I) de caractère général et politique, examinant le rôle du Conseil de l'Europe dans le mouvement d'unification européenne et une partie (Partie II) concernant les méthodes de travail dont se sert celui-ci pour atteindre ce but.

## 2. PARTIE I - Le rôle du Conseil de l'Europe dans le mouvement d'unification européenne

3. Le Comité des Ministres définit ainsi dans l'introduction les objectifs auxquels tend l'élaboration du programme d'action: «pour permettre au Conseil de l'Europe de promouvoir avec efficacité la cause de l'unité européenne, et pour mieux faire comprendre aux peuples le rôle que le Conseil doit jouer ». C'est en fonction de ces deux objectifs que le message spécial sera examiné.

4. Quel est le rôle assigné par le Comité des Ministres au Conseil de l'Europe ? Le Comité se propose «d'exploiter plus complètement les virtualités que contient le Statut et d'élargir le champ de l'action commune entre les membres en s'efforçant d'adopter une politique commune à l'égard de questions déterminées». Cette déclaration d'intention traduit la volonté générale de renforcer la collaboration intergouvernementale entre les pays membres. En effet, le Comité des Ministres précise par la suite, en parlant des rôles respectifs des deux organes, qu'il «appartient au Comité de provoquer et de faire progresser une action intergouvernementale tendant à une union plus étroite entre ses membres », tandis que l'Assemblée doit « Continuer à adresser des recommandations au Comité en vue de susciter une action des gouvernements membres ».

5. Il est donc clair que le Comité se prononce en faveur de l'intergouvernementalisme, décision qui se justifie d'ailleurs par les termes actuels du Statut. L'Assemblée partagera, le point de vue du Comité des Ministres selon lequel l'exploitation la plus complète des virtualités que contient le Statut peut ouvrir au Conseil de nouveaux champs d'action. Si elle est prête à coopérer avec le Comité des Ministres dans ce domaine, une telle attitude ne pourra néanmoins changer sa conviction fondamentale que l'action intergouvernementale, si utile qu'elle soit, est incapable en dernière analyse de créer cette union plus étroite qu'exige le Statut et qui est indispensable à la solution des problèmes politiques et économiques de l'Europe.

6. Cette réserve s'impose avec d'autant plus de force que la politique des communautés en est arrivée à un tournant dangereux. La majorité des membres de la commission ont considéré qu'un échec de cette politique serait, pour l'Europe, un danger mortel qu'il faut à tout prix éviter. En effet, quelle que soit l'attitude

individuelle prise à l'égard de cette politique, il faut bien constater que si l'intégration à « Six » subissait des contre-coups, le mouvement d'unification européenne tout entier en serait atteint, à moins qu'il n'existe une position de repli permettant de conserver un reste d'unité. Cette position, le Conseil de l'Europe ne peut l'offrir sous sa forme actuelle. L'Assemblée, dans le passé, a recherché avec insistance de nouvelles méthodes de coopération européenne, mais ses efforts n'ont pas connu le succès. Cette fois encore, le Comité des Ministres n'a pas laissé envisager la perspective, même lointaine, d'une extension future du Statut.

7. Dans ces conditions, il semble que la meilleure attitude que l'Assemblée puisse adopter à l'égard du message spécial soit la suivante: tout en réservant sa position fondamentale, donner au Comité des Ministres l'occasion de démontrer quels résultats peuvent être obtenus par un renforcement de l'action intergouvernementale, en y contribuant elle-même par des propositions constructives.

### **2.1. Propositions du Comité des Ministres**

8. Pour « exploiter plus complètement les virtualités que contient le Statut », le Comité des Ministres propose d'utiliser les moyens traditionnels de coopération intergouvernementale: conclure des conventions ou accords, harmoniser les législations intérieures des pays membres, envisager « tout autre mode d'action ».

9. L'innovation réside dans la décision de systématiser, par l'élaboration d'un plan général, les activités entreprises dans chaque domaine spécifique réservé à l'action du Conseil. L'Assemblée ne peut que s'en féliciter. Il est permis de croire que, de cette façon, on parviendra mieux à harmoniser les conditions de vie des pays membres que ne le permettrait la méthode employée jusqu'ici qui consistait à choisir pêle-mêle les sujets les plus divers.

10. Le fait marquant qui ressort du message spécial est la volonté du Comité des Ministres de jouer à l'avenir le rôle d'initiateur qui lui revient en vertu de l'Article 15 (a) du Statut. L'Assemblée s'était plainte à plusieurs reprises de la carence du Comité des Ministres qui semblait se borner à recevoir, discuter, renvoyer et au besoin rejeter les recommandations de l'Assemblée. Si le Comité des Ministres se transforme maintenant en un « véritable centre où serait débattue, puis adoptée, une politique européenne commune »<sup>1</sup>, il est certain que l'évolution européenne s'en trouvera, heureusement influencée. (Quelques propositions destinées à permettre au Comité de jouer ce rôle sont présentées dans la section relative aux méthodes de travail du Comité des Ministres, voir paragraphe 69 ci-dessous.)

11. Le Comité des Ministres assigne un deuxième rôle à l'Assemblée: celui de guide de l'opinion publique. Il reconnaît ainsi toute l'utilité des efforts déployés par l'Assemblée pour définir les grandes lignes d'une politique extérieure que les Etats membres pourraient appliquer dans leurs relations avec les autres pays du monde. Toutefois, pour que les débats de l'Assemblée donnent des résultats concrets, il ne suffit pas que l'Assemblée formule une politique, il faut également que les pays membres l'appliquent dans le cadre d'une coordination de la politique étrangère au sein du Conseil. (Voir paragraphe 44 ci-dessous.)

12. Enfin, le Comité des Ministres propose de renforcer l'influence des débats généraux de l'Assemblée sur l'opinion publique en provoquant au sein des parlements nationaux des discussions sur les problèmes du Conseil de l'Europe. Cette idée rejoint celle qui est émise dans la section consacrée aux rapports entre l'Assemblée Consultative et les parlements nationaux (voir paragraphe 74 ci-dessous).

13. Le message spécial cite encore deux moyens spécifiques qui permettraient de mieux « épuiser les possibilités de l'action intergouvernementale ».

#### **2.1.1. La participation des Etats non membres à l'activité du Conseil.**

14. Le message spécial se réfère ici à la Résolution (53) 16 du Comité des Ministres<sup>2</sup> qui cependant n'a encore jamais été appliquée jusqu'ici. Cette participation devrait être prévue en fonction d'un développement dynamique de la formule selon laquelle le Conseil doit constituer le cadre général de la politique européenne (voir paragraphe 25 ci-dessous).

1. Voir réponse de l'Assemblée au quatrième rapport du Comité des Ministres, juin 1953.

2. « Le Comité des Ministres se déclare prêt à conclure, avec les pays européens non membres du Conseil qui désireraient être associés à certaines activités du Conseil, des accords réglant les modalités de cette association.

### 2.1.2. L'utilisation de la formule des « accords partiels »

15. Cette procédure a été proposée par l'Assemblée dès 1950, mais elle n'a jamais été mise en application, bien que son principe ait été adopté par le Comité des Ministres (Résolution(51) 62<sup>3</sup>). Si l'Assemblée, de son côté, n'a jamais<sup>4</sup>proposé cette procédure que dans un cas spécifique, c'est pour la simple raison qu'elle part de l'hypothèse que ses recommandationsdoivent être mises en oeuvre par tous les Etats. C'est au Comité des Ministres qu'il appartient d'examiner ensuite dans quelle mesureet de quelle manière une solution peut s'appliquer à chacun d'eux. Cet examen ne devrait pas être clos sans qu'on ait tenté d'exploitertoutes les possibilités d'accord, y compris celle de l'accord partiel, et le rapport statutaire du Comité des Ministres devrait en apporter la preuve. Or, dans le passé, l'examen des recommandationsne semble pas avoir été poussé jusqu'à ce point. L'Assemblée pourrait, en conséquence, recommander au Comité des Ministres de revoir sous cet angle les recommandations qu'il a rejetées<sup>5</sup>. Elle pourrait, par la même occasion, charger ses commissions de se livrer au même examen, chacune pour les recommandationsdont les projets ont été élaborés en son sein.

16. Les chances de conclure à l'avenir davantaged'«accords partiels» sont affaiblies du fait que l'autorisation d'avoir recours à cette procéduredoit d'abord rallier l'unanimité au sein du Comité des Ministres. On peut néanmoins attendredes gouvernements qu'ils ne fassent usage de leur droit de veto, qui leur est accordé pour la protection d'intérêts vitaux, qu'au cas où ils auraient des objections motivées, objections dont l'Assemblée devrait d'ailleurs être informée.

17. Un autre obstacle à la conclusion d'accordspartiels est la condition, posée par le Comité des Ministres, qu'une «majorité importante» doit être réunie en faveur d'un tel accord. Il paraît en effet difficile de fixer d'une manière catégorique le nombre de membresnécessaires pour justifier un accord partiel.Il est des cas où un accord partiel entre trois ou quatre membres constituerait déjà un progrès pour l'unité européenne en général ; pour n'en citer qu'un exemple, la simplification des formalités de frontière dans les pays situés au coeur du continent serait une mesure dont les ressortissants de tous les Etats membres profiteraient lors de leurs déplacements. Il semble, par conséquent, qu'il faille déterminer pour chaque cas d'espèce les conditions dans lesquelles un « accord partiel » pourrait être réalisé.

### 2.2. L'initiative unilatérale

18. Une autre méthode propre à assurer la mise en oeuvre des mesures proposées par l'Assembléeexiste encore : celle de l'initiative unilatérale.Il s'agit là, en dernière analyse,' de l'application extrême du principe de l'« accord partiel », un seul Etat réalisant sur son territoireune recommandation. Un acte unilatéral de ce genre fait « boule de neige ». On en a eu la preuve dans le cas de l'abolition unilatérale des visas d'entrée pour les ressortissants des pays membres du Conseil de l'Europe, décidée par le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne : l'exemple allemand a été suivi à bref délai par les autres gouvernements.

19. Parmi les mesures que les Etats membres prennent en vue de créer « une unité plus étroite», quelques-unes demandent un accordmultilatéral sur l'abandon des droits nationaux.D'autres peuvent être prises par un gouvernement unilatéralement, car l'abandon des droits y afférents ne constitue pas un sacrifice d'intérêts vitaux ou représente, tout au plus, un sacrifice qui peut être fait, vu l'objectif visé. Par exemple, le sacrifice de quelquesmillions perdus au fisc par l'alignement des tarifs postaux extérieurs sur les tarifs intérieursne semble pas trop lourd par rapport à l'effet psychologique recherché. Il y a finalementdes cas où un abandon unilatéral des droits nationaux sert l'intérêt égoïste de ce pays, comme l'abolition des visas d'entrée allemandsI'a démontré : le tourisme a augmenté d'un quart dans l'année qui a suivi cette mesure.

---

3. L'Assemblée en avait émis l'idée pour permettre auComité des Ministres de parvenir à des réalisationsconcrètes, même lorsque le refus d'un Etat membre interdisaitla poursuite en commun d'une affaire par tous lesEtats membres.

4. Dans la question du Fonds culturel pour les Exilés,la conclusion d'un « accord partiel » n'a été proposéequ'au moment où le Comité des Ministres a refusé d'accepterunanimement la recommandation, malgré le fait quequelques gouvernements s'étaient déclarés prêts à l'adopter.

5. En passant on revue les recommandations antérieuresdo l'Assemblée, on est amené à se demander si lesrecommandations ci-après, choisies au hasard, n'auraientpu être réalisées partiellement on recourant à cette procédure: la Recommandation 3 (1951) relative à la Sécuritésociale des travailleurs migrants, question qui semblemaintenant trouver un règlement dans un « accord partiel »conclu sous les auspices do la C. B . C. A . et du B. I. T. ;la Recommandation 9 (1951) tondant à l'institution d'uneUnion Postale entre les Etats membres, pour laquelleon aurait pu nu moins obtenir l'effet psychologique quoproduiraient des tarifs postaux identiques dans une partiede l'Europe ; enfin la Recommandation 34 (1952) sur lesmesures à prendre en vue d'accroître l'émigration outremor.

20. La réciprocité est évidemment indispensable dans les cas où la souveraineté nationale est engagée. De même, les questions de politique étrangère, de défense ou d'ordre économiques, se prêtent également mal à des actions unilatérales. En revanche, votre rapporteur est convaincu que les domaines qui se prêtent à des actions unilatérales sont plus nombreux qu'on ne le pense normalement. Quelques exemples illustreront ce point (voir aussi en annexe quelques motions déposées au Bundestag):

20.1. L'abolition des formalités douanières se prête particulièrement bien à cette méthode. Un gouvernement pourrait prendre à son propre compte toutes les mesures que l'Assemblée a proposées au Comité des Ministres ; il pourrait même aller au-delà de ses vœux modestes. Il ne s'agit même pas d'un sacrifice, car l'allègement des formalités augmentera, à coup sûr, le trafic.

20.2. Un gouvernement pourrait unilatéralement ouvrir ses frontières à des réfugiés ou à des excédents de population des pays surpeuplés. Dans le même ordre d'idées, rien ne pourrait empêcher un gouvernement qui s'est déclaré prêt à contribuer au Fonds culturel pour les Exilés, à établir, en attendant que les autres Etats membres le suivent, un fonds dans le cadre national.

20.3. La discrimination des citoyens des autres Etats membres du point de vue de la sécurité sociale pourrait également être abolie unilatéralement. La République Fédérale a accordé à 1.200.000 réfugiés de la zone orientale d'Allemagne les mêmes droits à l'égard de la sécurité sociale qu'aux habitants de l'Allemagne occidentale, en dépit du fait qu'ils ont versé leurs contributions dans des caisses qui ne donneront aucune compensation à la caisse occidentale. Le sacrifice sans réciprocité est évidemment considérable. Dans le cadre européen, il sera beaucoup moins grand et permettrait néanmoins de constituer un exemple.

20.4. L'application des clauses facultatives contenues dans une convention, telle que la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, représente également une action unilatérale.

20.5. Le droit d'établissement pourrait être accordé par une mesure unilatérale à tout étranger citoyen d'un des Etats membres, résidant sur le territoire national. A cet égard, un gouvernement pourrait même aller jusqu'à reconnaître aux citoyens des Etats membres les droits juridiques, sociaux, économiques et politiques dont jouissent ses propres citoyens. Vu le nombre restreint de personnes qui en profiterait en pratique, une telle action ne présenterait pas de danger, mais enrichirait en fin de compte le pays d'accueil.

20.6. L'exemple de l'alignement unilatéral des tarifs postaux extérieurs sur les tarifs intérieurs a déjà été cité. La recommandation correspondante de l'Assemblée a été rejetée sur le plan multilatéral ; elle pourrait revenir en discussion si -un gouvernement la réalisait unilatéralement.

20.7. Enfin, on pourrait également étudier la possibilité de réduire unilatéralement, par étapes graduelles, les barrières douanières.

21. Le but d'une action unilatérale devrait évidemment toujours être de provoquer une action multilatérale. Néanmoins, les mesures prises par un gouvernement seul devraient être de nature à permettre leur maintien même si elles ne sont pas imitées par d'autres Etats.

22. L'Assemblée pourrait recommander aux Etats membres de faire usage de cette méthode, chaque fois qu'une recommandation risque de rester sans suite sur le plan multilatéral. Elle pourrait en même temps inviter les Représentants à provoquer, dans le sein de leurs parlements nationaux, des actions unilatérales de la part de leurs gouvernements (voir paragraphe 77 ci-dessous).

### **2.3. Le Comité Mixte**

23. Un renforcement du rôle de coordination et d'impulsion imparti au Comité Mixte devrait être le corollaire de toute tentative de tirer un plus grand profit des possibilités contenues dans le Statut. Sans avoir des tâches exécutives, le Comité Mixte a néanmoins été conçu comme l'organe qui assisterait les activités de l'Assemblée Consultative et du Comité des Ministres, en faisant des propositions pour leurs projets d'ordre du jour et en attirant leur attention sur des problèmes communs. Ce rôle n'a jamais été joué par le Comité Mixte qui s'est borné, dans le passé, à des tâches de coordination, importantes certes, mais n'épuisant pas son mandat. Selon l'expression d'un des membres de la commission, le Comité Mixte devrait être la clef de la voûte du Conseil. Quelques propositions pratiques qui lui permettraient de jouer ce rôle sont présentées dans la section relative à la coopération entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres (paragraphe 58 ci-dessous).

## **2.4. Le Conseil en tant que cadre général de la politique européenne**

24. En résumé, aucun fait nouveau ne ressort de l'exposé du Comité des Ministres sur les moyens d'action que devrait employer le Conseil pour mieux atteindre ses buts et le rôle que devraient jouer à cet égard ses deux organes. D'après cet exposé, le Conseil de l'Europe apparaît comme l'une des nombreuses organisations intergouvernementales qui travaillent à l'unification européenne : doté d'une spécialisation politique, il fonctionne au moyen d'un organe ministériel auquel se rattache — par exception — une Assemblée jouant un rôle supplémentaire comme guide de l'opinion publique.

25. L'Assemblée ne saurait adhérer à cette manière de voir. A son avis, le Conseil n'est pas « une » organisation intergouvernementale parmi les autres — l'existence même de l'Assemblée le distingue de cette catégorie — mais « le cadre général de la politique européenne ». L'Assemblée avait lancé cette formule (Rcc. 41 (1953) en vue de pallier à la faiblesse inhérente à la cause européenne : la dispersion des efforts entre de nombreux organismes, établis chacun en fonction d'un aspect différent de l'unification européenne, et le manque de coordination entre les politiques européennes des Etats membres. Trop d'initiatives ont été prises en dehors du Conseil de l'Europe pour que l'idéal de l'unification européenne qu'il représente ne s'en soit pas trouvé compromis. La situation n'ayant pas changé depuis, elle pourrait reprendre cette formule et en préciser les éléments, en vue de recommander au Comité des Ministres leur mise en œuvre.

26. La formule en question implique que le Conseil de l'Europe constitue l'organe où se rejoignent toutes les tentatives faites en vue d'unifier l'Europe.

27. Les éléments qu'elle synthétise sont fournis par des recommandations de l'Assemblée :

- a. regroupement des institutions européennes intergouvernementales autour du Conseil de l'Europe ;
- b. association des Etats non membres à l'activité de l'ensemble des institutions groupées autour du Conseil ;
- c. établissement de liaisons étroites avec les communautés supranationales ;
- d. consultation du Conseil sur toute proposition de caractère européen et
- e. coordination de la politique extérieure des Etats membres au sein du Conseil.

### *2.4.1. Regroupement des organisations européennes intergouvernementales autour du Conseil de l'Europe*

28. L'Assemblée a demandé ce regroupement depuis 1949, preuve qu'il est pour elle un sujet de préoccupation constante. Il est d'autant plus étonnant que de nouvelles organisations européennes de caractère intergouvernemental aient été créées depuis en dehors du cadre du Conseil, quatre ans même après sa fondation : il en est ainsi par exemple de la Conférence européenne des Ministres des Transports et de la Conférence européenne sur l'Organisation des Marchés agricoles. Cependant, le fait que celle-ci a décidé récemment de s'établir dans le cadre de P.O.E.C.E. constitue déjà un pas en avant dans le sens d'une concentration des efforts européens. Ce problème serait déjà facilité si toutes les organisations intergouvernementales de caractère économique étaient groupées au sein de l'O.E.C.E.

29. L'argument a été avancé qu'un tel regroupement pourrait aboutir à un ralentissement des activités de toutes ces organisations. Ceci pourrait être le cas si le regroupement entraînait une modification de la machinerie administrative déjà bien rodée des organisations respectives. Tel n'est pourtant pas le cas. Le regroupement laisserait intacts les services techniques de chacune d'elles, tout en fusionnant leurs services politiques qui font, en quelque sorte, double emploi. Le résultat en serait une simplification manifeste de la coopération européenne dans les différents domaines.

30. Les difficultés que soulève ce regroupement n'ont pas échappé à l'attention de la commission. Aussi a-t-elle décidé de charger le Secrétariat Général d'élaborer un document montrant dans quelle mesure les activités des autres organisations européennes font actuellement double emploi avec celles du Conseil de l'Europe. Cette enquête permettrait de se rendre compte si le regroupement pourrait se faire par étapes, la première consistant, par exemple, dans le rassemblement au sein du Conseil de l'Europe de celles des activités spécifiques (domaine social, domaine des réfugiés et des excédents de population, etc.) où un double emploi existe entre les différentes organisations.

31. Un argument de poids est invoqué pour justifier l'état actuel des choses : le problème posé par les Etats non membres du Conseil de l'Europe. Pour ce qui est de la composition différente des organisations, l'Assemblée a suggéré en 1952 (Rec. 25 et Avis n° 3, titre C) d'adapter à de pareilles situations une variante de l'idée sur laquelle repose la politique des « accords partiels ». Si cette politique a pour objet de sauvegarder

l'unité générale de tous les Etats membres, tout en permettant à ceux qui le désireraient d'établir dans le cadre du Conseil des formes de coopération plus étroites, le même motif pourrait être invoqué au cas où quelques-uns des Etats membres, ou même tous les Etats, désireraient collaborer avec des Etats non membres dans des domaines spécifiques. L'Assemblée avait proposé dans la recommandation relative à la fusion avec l'O.E.C.E. que le Comité des Ministres siège en tant que Conseil de l'O.E.C.E. (Etats membres du Conseil de l'Europe plus l'Autriche, le Portugal et la Suisse) lorsque des questions économiques viendraient en discussion, mais que sa composition demeure limitée aux Etats membres du Conseil lorsqu'il examinerait les autres moyens propres à réaliser les objectifs du Conseil de l'Europe. De même, les représentants des Etats non membres du Conseil, mais membres de l'O.E.C.E., siègeraient à l'Assemblée pour la discussion des questions économiques. Ce système pourrait être étendu à toute combinaison entre Etats membres et Etats non membres dans tous les domaines de la coopération européenne.

32. On parviendrait ainsi à une structure extrêmement souple : le Comité des Ministres et l'Assemblée se réunissant dans une composition différente suivant la question de leur compétence qui serait en discussion. Cette proposition donnerait à la formule de « cadre général de la politique européenne » un contenu précis.

#### 2.4.2. Association des Etats non membres

33. Cette proposition soulève pourtant une difficulté majeure : faut-il alors que les Etats actuellement non membres du Conseil de l'Europe en deviennent membres de plein droit ? Il est en effet impossible à certains d'entre eux d'adhérer au Conseil on l'état actuel des choses, attitude que le Conseil respecte entièrement, tout comme les Etats respecteront certainement le désir du Conseil de parvenir à concentrer en un seul endroit les efforts européens. Dans la Résolution (53) 16, le Comité des Ministres s'est déjà déclaré prêt à conclure des accords avec les pays européens non membres du Conseil qui désireraient être associés à certaines de ses activités. Une solution peut être trouvée dans ce sens, en associant la question du regroupement des organisations internationales à celle de la participation des Etats non membres à certaines des activités du Conseil. Cette solution consisterait à offrir un statut spécial aux Etats qui ne peuvent pas ou ne veulent pas devenir Membres de plein droit ou Membres associés du Conseil. Ce statut leur permettrait de participer à la partie des activités du Conseil de leur choix avec tous les droits et obligations en découlant, notamment celui d'être représentés avec voix délibérative au Comité des Ministres, lorsque ces questions viendraient en discussion et d'envoyer à l'Assemblée, en de telles occasions, des Représentants placés sur un pied d'égalité avec leurs collègues.

34. Toutes les activités européennes pourraient alors être ramenées dans le cadre du Conseil : la Convention de Coopération Economique Européenne serait considérée comme une Convention du Conseil, instituant un Conseil des Ministres à Dix-Huit ; la Convention établissant la Conférence Européenne des Transports ou toute autre institution deviendrait également un instrument du Conseil, créant un Comité des Ministres composé de quelques Membres de plein droit du Conseil et d'autres Etats. Une Assemblée composée de la même manière correspondrait à chacun de ces conseils ministériels et contrôlerait ses activités.

35. La même procédure pourrait également être appliquée aux conventions qu'élabore le Conseil. Les Etats non membres qui désireraient devenir parties contractantes d'une certaine convention, acquerraient également le droit de participer aux délibérations du Comité des Ministres et de l'Assemblée sur le contenu de cette convention. Ainsi un Etat non membre ayant signé par exemple une convention sur la coopération culturelle enverrait des représentants gouvernementaux et parlementaires aux délibérations du Comité des Ministres et de l'Assemblée relatives à la coopération culturelle.

36. Cette proposition impliquerait une modification du Statut, ou en attendant l'adoption d'un texte de caractère statutaire, prévoyant que le Comité des Ministres peut inviter un Etat européen outre à devenir Membre ou Membre associé, à s'associer sur une base contractuelle à quelques-unes des activités du Conseil, ce qui l'autorise à participer, avec tous les droits et obligations en découlant, aux activités du Conseil dans le domaine spécifique délimité par cet accord, ainsi qu'à établir auprès du Conseil de l'Europe des représentations permanentes bénéficiant de tous les privilèges et immunités dont jouissent les autres représentations.

37. Une seconde difficulté provient du fait que l'article 14 du Statut du Conseil de l'Europe stipule : « Les Représentants au Comité [des Ministres] sont les ministres des Affaires Etrangères ». Ceux-ci peuvent cependant se faire remplacer par des suppléants. L'esprit du Statut n'est donc pas violé si, lors des réunions des Comités des Ministres spécialisés, des ministres des Transports, de l'Agriculture, de l'Information ou d'autres ministres siègent à la place des ministres des Affaires Etrangères. Reste alors l'objection que les ministres techniques ne sont pas les suppléants des ministres des Affaires Etrangères, puisqu'ils sont placés au sein de leur Cabinet sur un pied d'égalité<sup>6</sup>. De l'avis même des ministres des Affaires Etrangères, les

questions de transport ou d'agriculture ne sont pas de leur compétence. Il est en effet exact que, si l'on s'achemine vers une Europe unie, les questions concernant les mesures d'unification à prendre dans un domaine spécifique intéressent plutôt les ministres compétents que les ministres des Affaires Etrangères, dont la seule tâche devrait consister à mettre au point la politique extérieure à adopter à l'égard des pays non européens. Cependant, si l'on voulait appliquer cette idée dans la phase actuelle de l'unification européenne, un problème de coordination insoluble se poserait.

38. Le plus logique serait de considérer chaque Comité des Ministres spécialisés (affaires économiques, agricoles, droits de l'homme, etc.) comme une commission d'un Conseil suprême qui formerait l'organe de coordination et prendrait les décisions définitives, compte tenu des considérations politiques en jeu. Une structure analogue a été choisie pour l'O.T.A.N. : les premiers Ministres des Etats membres siègent au Conseil, même s'ils se font représenter, comme c'est le plus souvent le cas, par leurs ministres des Affaires Etrangères. Le Conseil dispose de commissions des Finances et de la Défense, composées des ministres compétents, qui préparent ses délibérations.

39. Nous n'en sommes cependant peut-être pas encore là<sup>1</sup>. La tâche de coordination devrait donc à l'heure actuelle rester confiée aux ministres des Affaires Etrangères.

40. Le système paraît de prime abord extrêmement complexe. Il correspond cependant à la phase de l'unification européenne dans laquelle l'Europe se trouve actuellement engagée. Il assure, dans cette phase, le maximum de coordination avec le maximum de différenciation. Il permet au Conseil de servir pratiquement de centre et de cadre à la politique européenne en lui insufflant en même temps un élément de dynamisme. L'Assemblée devient l'instance parlementaire pour toutes les activités de caractère européen, à l'exception, bien entendu, des communautés supranationales. Les Comités des Ministres groupant tous les ministres associent étroitement les gouvernements nationaux au Conseil. Le nom même du Conseil prend un sens nouveau : il ne s'agit plus d'une organisation restreinte à un nombre fixe de membres, mais de la préfiguration de l'Europe toute entière groupant, d'une part, les Membres originaires et, de l'autre, les Etats qui participent d'une manière ou d'une autre à la tâche d'unification.

#### *2.4.3. Etablissement de liaisons étroites avec les communautés spécialisées*

41. La politique qui consiste à renforcer la fonction du Conseil en tant que cadre général de la politique européenne, doit être complétée par l'établissement de liaisons étroites entre le Conseil et les communautés européennes spécialisées, toute intégration organique entre ces deux types de coopération européenne étant, comme le montre l'expérience, impossible. Ce sujet a fait l'objet de documents distincts<sup>2</sup>, il n'y a donc pas lieu d'y revenir ici en détail. Bien que les communautés ne puissent pas entrer organiquement dans le système envisagé aux paragraphes précédents, son établissement leur faciliterait, par la centralisation de toutes les activités européennes intergouvernementales en un seul lieu, le problème de la coopération avec les Etats non participants. La même remarque vaut d'ailleurs pour ces derniers Etats. Si leurs représentants parlementaires ont déjà eu, au sein de l'« Assemblée jointe », des contacts directs avec la C.E.C.A., par exemple, leurs ministres trouveraient dorénavant l'occasion de discuter avec leurs collègues, au sein des Comités des Ministres spécialisés, les incidences sur leurs pays des décisions prises par les communautés.

#### *2.4.4. Consultation du Conseil sur toute proposition de caractère européen*

42. Le Comité des Ministres a indiqué, dans le message qu'il adressait à l'Assemblée à l'occasion de sa cinquième Session ordinaire 1, que la formule selon laquelle le Conseil de l'Europe devrait constituer le cadre général de la politique européenne l'avait amené à adopter la Résolution (53) 13, invitant les pays membres à soumettre au Conseil de l'Europe toute proposition future concernant la création de nouvelles organisations de caractère européen et à prévoir dès le départ l'établissement de liaisons entre ces organisations et le Conseil de l'Europe. Cette résolution constitue une reconnaissance du désir manifesté par l'Assemblée d'organiser sa fonction consultative, ainsi qu'il était prévu dans la proposition La Malfa et le projet de nouveau Statut.

43. Dans la proposition La Malfa, il était demandé (Rec. 54 (1950), annexe II) que les pays membres transmettent au Conseil « toute initiative et tout projet de portée européenne qu'ils prennent ou qu'ils présentent à n'importe quel organisme international ». De même, dans le projet de nouveau Statut, il était dit (Rec. 23 (1951) article 33 (b) (i)) : « Chaque Membre fait communication au Comité des Ministres des initiatives ou projets d'accords qu'il soumet à d'autres Membres et dont l'objet rentre dans la compétence du Conseil de l'Europe, lorsqu'il les estime de nature à influencer sur la réalisation des buts du Conseil ». Le Comité

---

6. C'est la probablement une des raisons pour laquelle les Ministres de l'Agriculture et des Transports ont préféré avoir une organisation qui leur soit propre.<sup>b</sup>

des Ministres a maintenant limité la consultation du Conseil de l'Europe aux propositions comportant la création de nouvelles organisations de caractère européen. Toutefois, la voie institutionnelle n'est pas la seule qui mène à l'unification européenne. Beaucoup d'autres initiatives dont l'objet entre dans la compétence du Conseil sont prises par les Etats membres, et il semble logique que l'Assemblée soit saisie de toutes les initiatives.

44. Le désir a été exprimé au sein de la commission des Affaires Générales que l'Assemblée soit saisie pour avis des accords de coopération Scandinave, ainsi que de ceux relatifs à la conclusion du Pacte balkanique et notamment à la création d'une Assemblée consultative balkanique. Le dépôt de ces accords sur le bureau de l'Assemblée aurait l'immense avantage d'éclairer l'opinion parlementaire et, par là, publique des pays membres sur la portée de chacun d'eux, ce qui éviterait tout malentendu fâcheux et préparerait l'extension éventuelle de ces accords à d'autres Etats.

#### *2.4.5. Coordination de la politique extérieure des Etats membres au sein du Conseil*

45. Le développement de la fonction du Conseil en tant que « cadre général de la politique européenne » pose nécessairement la question de la coordination de la politique extérieure des Etats membres. Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'Assemblée avait proposé dans plusieurs de ses recommandations de caractère politique, notamment dans la Recommandation 21 (1951), que le Comité des Ministres considère cette coordination comme une de ses fonctions les plus importantes. Elle permettrait de dégager les dénominateurs communs d'une politique susceptible d'être appliquée par tous les Etats membres dans leurs relations avec les continents non-européens. Il ne peut évidemment pas être question, cela va sans dire, d'imposer une politique étrangère rigide à tous les Etats membres ; la règle de l'unanimité empêcherait déjà une telle tentative. Le sens de la coordination serait simplement de faire prévaloir, dans la politique internationale, les intérêts communs à l'Europe, avec plus d'effet que s'ils sont défendus par des Etats isolés. Chacun des Etats membres apporterait à cette oeuvre un point de vue spécifique, conditionné par des intérêts spéciaux, dus soit à des possessions outre-mer, soit à des faits politiques tels que, entre autres, la division du territoire national. La discussion permettrait d'obtenir une meilleure compréhension de ces points de vue respectifs et de les amalgamer. La coordination au sein de l'O.T.A.N. a déjà démontré combien peuvent être utiles des discussions pareilles. Leur déroulement régulier au cours des réunions du Conseil de l'O.T.A.N. indique d'ailleurs qu'il n'existe pas d'obstacles constitutionnels ou autres à une telle coordination. L'argument pourrait être avancé que la coordination atlantique permet de se passer d'une coordination européenne. L'Assemblée a pourtant toujours considéré que les intérêts européens nécessiteraient qu'une opinion commune, appuyée par tous les Etats membres, soit élaborée sur tout problème de politique mondiale, en vertu du principe établi par la Résolution 44 : « La solidarité du monde occidental doit être consolidée dans le respect de l'indépendance réciproque d'une Europe unie et des Etats-Unis d'Amérique. »

46. En fait, en 1952, le Comité des Ministres a procédé par deux fois à une discussion politique. Depuis lors, il n'y est jamais revenu. Il n'est donc pas étonnant qu'en mars 1954 le Pacte de Bruxelles ait été choisi pour cadre d'une consultation entre ses Etats membres avant la Conférence de Genève, plutôt que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui se réunissait cependant à un moment opportun pour une telle consultation, en mai 1954. 46. En reprenant son ancienne recommandation,

47. En reprenant son ancienne recommandation, l'Assemblée resterait fidèle au mobile qui l'a inspirée dans ce domaine : mettre l'Europe même de jouer un rôle indépendant dans les affaires mondiales, ce qui nécessite de la part des pays européens un effort constant en vue d'adopter une attitude commune à toutes les phases du développement de la politique mondiale. L'Assemblée pourrait en conséquence recommander au Comité des Ministres de compléter les efforts qu'elle fait elle-même pour jeter les bases d'une politique commune, en assurant une coordination effective de la politique extérieure des Etats membres. A cette fin, le Comité des Ministres devrait procéder à des consultations régulières lors de chacune de ses sessions facilitées par le huis-clos dans leurs délibérations. Les résolutions de l'Assemblée relatives à la politique générale seraient ainsi mises à profit.

48. Le message spécial du Comité des Ministres ne mentionne la coordination de la politique extérieure que sous l'aspect partiel de la consultation des pays membres du Conseil au sein d'organisations plus larges (paragraphe 21). L'Assemblée a récemment proposé (Rec. 58 1954) l'établissement d'une procédure de consultation entre les délégations européennes auprès des organisations internationales, en reprenant — tout en limitant leur portée — ses Recommandations 21 et 22 (1950) tendant à organiser des conférences préparatoires et des consultations dans le cadre du Conseil avant les sessions des organismes internationaux. Le Comité des Ministres souligne la nécessité de telles consultations pour la définition d'une attitude commune, mais note qu'il existe déjà des arrangements permettant aux gouvernements d'examiner de concert les problèmes d'actualité en général. Si ces arrangements existent, il n'en demeure pas moins que leur

caractère ad hoc les a empêchés jusqu'ici d'avoir de l'effet. La proposition de l'Assemblée était motivée par l'existence d'une lacune dans le système consultatif, souvent ressentie lors des réunions des organismes internationaux. De plus, un des mobiles de l'Assemblée était de permettre aux Membres du Conseil qui ne font pas partie d'une organisation internationale de faire connaître leurs vues. Dans ces conditions, il est à espérer que le Comité des Ministres soumettra la Recommandation 58 à un examen détaillé dans le cadre du problème de la coordination de la politique extérieure.

## 2.5. Conclusions

49. Dans les paragraphes précédents, il est proposé que l'avis de l'Assemblée sur le message spécial du Comité des Ministres comporte les éléments ci-après :

- a. L'Assemblée se félicite de la décision prise par le Comité des Ministres de systématiser, et par là même de renforcer l'action intergouvernementale du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme d'action.
- b. L'Assemblée se félicite de la décision prise par le Comité des Ministres de systématiser, et par là même de renforcer l'action intergouvernementale du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme d'action.
- c. Tout en rappelant sa conviction maintes fois exprimée que l'action intergouvernementale n'est pas capable à elle seule d'apporter une solution aux problèmes européens, elle est prête à coopérer à la tâche que représente l'exploitation de toutes les virtualités de l'action intergouvernementale contenues dans le Statut.
- d. L'examen des recommandations de l'Assemblée au sein du Comité des Ministres ne devrait pas être clos sans qu'on ait tenté d'exploiter toutes les possibilités d'accord, y compris celle de l'accord partiel. Le rapport statutaire devrait en apporter la preuve, en exposant les raisons qui ont empêché l'unanimité de se faire et celles qui militent pour ou contre la conclusion d'un accord partiel. Les recommandations antérieurement rejetées par le Comité devraient être réexaminées par le Comité des Ministres et l'Assemblée sous cet angle.
- e. La décision unilatérale prise par un pays membre d'appliquer une recommandation sur son territoire national, initiative qui fait « boule de neige », constitue une autre méthode propre à mettre en oeuvre les mesures proposées par l'Assemblée, dont les Etats membres devraient faire plus largement usage.
- f. Le Statut engage le Conseil de l'Europe à réaliser une union plus étroite entre tous ses Etats membres. Ce but ne pourra être atteint, étant donné le manque de cohésion et la dispersion des efforts qui caractérisent la politique européenne des Etats membres, que si l'on fait du Conseil de l'Europe le cadre général de la politique européenne. L'adoption de cette formule impliquerait :
  1. le regroupement des organisations européennes intergouvernementales autour du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres et l'Assemblée siègeraient dans une composition différente suivant le nombre d'Etats membres participant à chacune des activités en cause.
  2. l'association d'Etats non membres. Les Etats non membres du Conseil de l'Europe, qui sont membres d'une de ces organisations ou qui veulent s'associer à certaines des activités du Conseil, se verraient octroyer un statut spécial fixant les modalités selon lesquelles ils pourraient participer, à égalité de droits aussi bien à l'Assemblée qu'au Comité des Ministres, à certains aspects spécifiques des activités du Conseil. La tâche de coordination incomberait aux ministres des Affaires Etrangères. Cette proposition impliquerait une modification du Statut ou, en attendant, l'adoption d'un texte de caractère statutaire, prévoyant que le Comité des Ministres peut inviter un Etat européen, outre à devenir Membre ou Membre associé, à s'associer sur une base contractuelle à quelques-unes des activités du Conseil.
  3. l'établissement de liaisons étroites avec les communautés spécialisées.
  4. la consultation du Conseil sur toute proposition de caractère européen, et non pas seulement, ainsi qu'il ressort de la Résolution (53) 13, sur des propositions comportant la création de nouvelles organisations.
  5. l'établissement par le Comité des Ministres d'une procédure de consultation régulière sur la politique extérieure. Cette consultation compléterait les efforts de l'Assemblée tendant à définir les grandes lignes d'une politique extérieure à mener par les Etats membres. Une discussion, de politique générale devrait, à cette fin, être inscrite d'office à l'ordre du jour de chaque session

du Comité des Ministres. Une procédure de consultation entre les délégations des pays membres du Conseil de l'Europe auprès d'organisations plus larges — voir Recommandation 58 — devrait être mise sur pied en complément de celle qui existerait au sein du Conseil

### 3. PARTIE II - Amélioration des méthodes de travail

50. Le Conseil de l'Europe a dû improviser, au cours des premières années de son existence, des méthodes de travail empiriques, qui, bien qu'elles aient été relativement satisfaisantes, méritent cependant d'être réexaminées et systématisées de façon à donner au Conseil une efficacité réelle.

51. Toute réforme en ce sens devrait affecter la coopération entre le Comité des Ministres et l'Assemblée (titre A), le fonctionnement du Comité des Ministres (titre B), les rapports entre l'Assemblée, les parlements et les gouvernements nationaux (titre C) et finalement le fonctionnement de l'Assemblée elle-même (titre D). Les propositions qui sont formulées au chapitre Ier du message spécial du Comité des Ministres (paragraphe 10-20) sont examinées dans le titre auquel elles se rapportent respectivement.

#### 3.1. Coopération entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres

52. Coopération entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres propositions répondent au désir manifesté par le Comité des Ministres (paragraphe 10 du message spécial) de resserrer la coopération entre les deux organes. Elles ont trait aux questions suivantes :

- a. Participation de l'Assemblée à l'établissement du budget.
- b. Participation du Comité des Ministres aux débats de l'Assemblée.
- c. Questions écrites.
- d. Participation réciproque aux réunions jusqu'alors restreintes.
- e. Echange de documents.
- f. Présentation des recommandations au sein du Comité des Ministres.
- g. Attitude du Comité des Ministres à l'égard des recommandations de l'Assemblée.
- h. Fonctionnement du Comité Mixte.

##### 3.1.1. Participation de l'Assemblée à l'établissement du budget

53. La première exigence à formuler, si l'on veut instaurer une coopération confiante entre les deux organes du Conseil, est celle-ci: l'Assemblée devrait participer activement à l'établissement du budget. Sans même réclamer le droit de contrôle budgétaire, elle serait en droit de demander au Comité des Ministres d'être consultée sur l'ensemble du budget. Cette question forme l'objet de discussions au sein de la commission du Règlement. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir ici en détails, si ce n'est pour souligner la grande importance que l'Assemblée y attache.

##### 3.1.2. Participation du Comité des Ministres aux débats de l'Assemblée

54. La coopération entre les deux organes gagnerait beaucoup si les contacts personnels pouvaient être multipliés. A cet égard, l'Assemblée pourrait revenir à la pratique d'ouvrir un débat général sur le rapport statutaire du Comité des Ministres et inviter le Comité à se faire représenter par le plus grand nombre de membres possible à ce débat. La commission des Affaires Générales n'a pas cru devoir inviter le Comité des Ministres à y assister au complet, jugeant cette demande excessive. Cependant, le Comité des Ministres est collectivement responsable de ses activités dont il informe l'Assemblée dans le rapport statutaire. Par ailleurs, tous les membres du Comité des Ministres sont présents à Strasbourg pour la réunion statutaire du Comité à la veille de la session de l'Assemblée. La commission a néanmoins décidé de se borner à demander au Comité des Ministres d'envoyer autant de membres que possible à ce débat. Au cas où le Comité nommerait des Délégués ayant rang de Secrétaire d'Etat (voir paragraphe 69 ci-dessous) ceux-ci pourraient représenter les Ministres à cette occasion.

55. Le débat offrirait ainsi aux deux organes du Conseil l'unique chance de procéder en commun à un inventaire de l'activité du Conseil et à une appréciation de son rôle. Ce débat serait introduit par un exposé du Président du Comité des Ministres. Cet exposé ne resterait pas sans écho comme cela a été le cas jusqu'ici, mais un débat général sur le rapport du Comité des Ministres lui succéderait, débat qui aurait été préparé au

préalable, aussi bien au sein des commissions qu'au sein des groupements politiques. Le Président du Comité des Ministres ainsi que d'autres membres du Comité, parlant, le cas échéant, en leur nom personnel, interviendraient également.

56. Cependant ce développement n'est possible que si le rapport, au lieu de se borner à énumérer sèchement des décisions prises, renferme aussi bien des explications sur ces décisions que des indications sur les discussions de politique générale qui ont eu lieu au sein du Comité des Ministres. Par ailleurs, les Représentants devraient avoir eu au préalable le temps d'étudier le rapport du Comité des Ministres. Même si le Comité réserve certaines parties du rapport ou du message jusqu'à la réunion précédant le débat général, il devrait autoriser les Délégués à transmettre au Bureau de l'Assemblée les parties sur lesquelles ces derniers se seraient mis d'accord. Cette façon de procéder ne doit pas soulever des difficultés, surtout si les décisions prises au Comité des Ministres durant l'intersession sont aussitôt communiquées à l'Assemblée. Le Comité n'a en effet aucune raison de garder le secret sur ces résolutions jusqu'à la veille de la session de l'Assemblée.

57. L'organisation d'un tel débat implique une imbrication précise des dates pour éviter aux Ministres toute perte de temps. Le Comité pourrait par exemple commencer sa session le même jour que l'Assemblée ou la veille. Pendant que l'Assemblée élirait son bureau et que les groupes politiques se réuniraient, les Ministres siégeraient. Le lendemain aurait lieu le débat sur le rapport, qui interromprait la session du Comité des Ministres.

58. Il serait également souhaitable que le Comité des Ministres fût représenté, par quelques-uns de ses membres, aux débats généraux que l'Assemblée consacre annuellement aux relations à établir entre les Etats membres et le monde extérieur. Il serait logique en effet que les ministres des Affaires Etrangères y participent, car c'est à eux qu'incomberait le soin d'appliquer la politique proposée par l'Assemblée. Il est à espérer qu'ils mettraient à profit l'occasion qui leur serait offerte de s'adresser à une Assemblée réunissant des parlementaires des peuples européens. Pour que de telles interventions prennent toute leur importance, les Ministres devraient parler en tant que membres de leurs gouvernements et non pas en qualité de Représentants à l'Assemblée, au cas où ils seraient l'un et l'autre.

59. Afin de normaliser les rapports entre l'Assemblée et le Comité des Ministres, il conviendrait d'aménager un banc ministériel dans l'hémicycle. En effet, actuellement, aucune place permanente n'est prévue pour les représentants du Comité des Ministres. Du point de vue protocolaire, cette situation n'est pas digne des ministres des Affaires Etrangères. Les parlements nationaux offrent à cet égard deux précédents : le banc ministériel se trouve soit dans l'enceinte, face au Président, soit à côté du Président, face aux députés. Il est évident que la formule retenue reflète les rapports de force existant entre gouvernement et parlement, c'est-à-dire qu'à l'Assemblée, les Ministres devraient être installés sur une estrade en face des Représentants. En fait, la première travée de droite ou de gauche pourrait lui être réservée.

### 3.1.3. Questions écrites

60. Bien que le Comité des Ministres ait adopté, en 1951, une résolution sur l'application de l'article 49 du Règlement intérieur de l'Assemblée, relatif aux questions écrites, une seule question écrite a été posée jusqu'ici<sup>7</sup>. Cependant, chaque rapport du Comité des Ministres donne matière à toute une série de questions qui pourraient être élaborées au sein des commissions lors de la première discussion de ce rapport. Elles pourraient ensuite être posées et recevoir une réponse dans le débat général sur ce rapport. Le précédent de la question posée oralement à M. van Zeeland<sup>8</sup>, au moment où il présentait, en 1953, le rapport du Comité des Ministres, est à cet égard significatif. Les questions écrites relatives à des points de détail figurant ou ne figurant pas dans le rapport, devraient à cet effet être déposées au plus tard vingt-quatre heures avant le débat à l'Assemblée, afin que le Président du Comité des Ministres à qui elles sont adressées puisse encore, s'il le juge nécessaire, consulter le Comité sur la réponse. Les questions relatives à la politique nationale des gouvernements seraient évidemment irrecevables.

---

7. Voir 4<sup>e</sup> Session ; 1952 : Doc. 59 (Question écrite relative à la ratification de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales présentée par Lord Layton).

8. Par M. Beamish au sujet du Fonds culturel pour les Exilés, voir compte rendu des débats, séance du vendredi 8 mai 1953.

### 3.1.4. Participation réciproque aux réunions jusqu'alors restreintes

61. Le Comité des Ministres exprime dans le message spécial le désir d'être mieux informé des travaux des commissions de l'Assemblée et propose comme l'un des moyens (paragraphe 11) d'y parvenir l'admission de ses Délégués aux réunions des commissions. L'article 45 du Règlement de l'Assemblée accorde aux ministres représentant leur gouvernement au Comité des Ministres, ainsi qu'à tout autre ministre du gouvernement d'un Etat membre, mandaté ou autorisé par ledit Comité, un accès de droit à l'Assemblée et à ses commissions. Ce droit étant lié à la responsabilité politique qu'assume chaque ministre, l'Assemblée ne pourrait évidemment l'étendre qu'à des Délégués des Ministres qui détiennent, en tant que secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat, une responsabilité politique propre. Si le Comité des Ministres accepte la réforme de sa structure proposée ci-dessous (paragraphe 73) et institue un Comité des Délégués composé d'hommes politiques, une telle décision de l'Assemblée pourrait avoir de très heureux résultats.

62. Si l'Assemblée n'est donc pas en mesure d'accorder les mêmes facilités aux Délégués des Ministres, qui sont des fonctionnaires des Ministères des Affaires Etrangères, elle sera néanmoins sensible à l'argument selon lequel, en attendant la réforme de structure du Comité des Ministres, les motifs qui ont inspiré ses décisions devraient être portés à la connaissance des Délégués. A cet égard, une idée ancienne souvent exposée pourrait être reprise, à savoir que le Président et le rapporteur des commissions, parlant au nom de celles-ci, pourraient être entendus, sur invitation ou sur leur demande, par les Délégués des Ministres et le comité d'experts compétent, en vue d'exposer le point de vue de l'Assemblée ou de la commission compétente sur un sujet précis en cours d'examen. En vue de compléter cette procédure, il pourrait être proposé que le Président des Délégués des Ministres ou tout autre Délégué, parlant au nom de ceux-ci, soient autorisés à être entendus sur invitation ou sur leur demande par les commissions et les sous-commissions de l'Assemblée en vue d'y exposer le point de vue du Comité des Ministres sur un sujet précis en cours d'examen.

### 3.1.5. Echange de documents

63. Le Comité des Ministres propose également dans le message spécial (paragraphe 11) que les documents des commissions soient mis à la disposition des gouvernements membres. En vertu de l'article 42, par. 9 du Règlement de l'Assemblée, les documents de commissions sont confidentiels, à l'exception des rapports adoptés ainsi que des communiqués établis sous la responsabilité du Président. Le but de cet article est de sauvegarder la liberté des délibérations jusqu'au moment où le rapport est adopté.

64. Toutefois l'Assemblée se rend compte de la valeur d'une information du Comité des Ministres au stade aussi rapproché que possible de l'étude d'une question, non seulement pour pouvoir fixer son attitude aussitôt que possible, mais aussi pour pouvoir éviter dès le début tout malentendu et double emploi. C'est pour cette raison que le Bureau de l'Assemblée avait décidé le 8 juillet de proposer aux commissions de communiquer aux Délégués des Ministres tous les documents des commissions, à moins que le Président de la commission en question n'en décide autrement. Deux tendances se sont fait jour sur ce point au sein de la commission des Affaires générales : celle de ne trans-mettre les projets de rapports soumis par les rapporteurs au Comité des Ministres et aux Délégués qu'au moment où ils auront été adoptés par la commission et celle de ne pas les communiquer automatiquement, mais seulement sur demande expresse. La commission arrêtera un texte définitif lors de sa réunion à la veille de la session.

65. En contrepartie, l'Assemblée pourrait exprimer le vœu que tous les documents des Délégués des Ministres et des comités d'experts soient communiqués aux commissions compétentes de l'Assemblée par l'intermédiaire du Secrétariat Général, à moins que le Président des Délégués des Ministres ou du comité d'experts intéressé n'en décide autrement dans des cas d'espèce.

### 3.1.6. Présentation des recommandations au sein du Comité des Ministres

66. Dans le passé, l'Assemblée a tenu à plusieurs reprises à joindre aux recommandations adressées au Comité des Ministres les exposés des motifs s'y rapportant, présentés à l'Assemblée par le rapporteur. C'est, en effet, par leur lecture que le Comité des Ministres peut le mieux comprendre les motifs qui ont inspiré l'Assemblée. Cependant cette information pourrait encore être améliorée : le Greffier de l'Assemblée est la personnalité la mieux placée pour présenter au Comité des Ministres toute recommandation de l'Assemblée. A cet effet, il pourrait exposer l'esprit dans lequel la recommandation a été rédigée et donner tout renseignements supplémentaires désirés. Il entrerait également dans ses fonctions de signaler au Comité des Ministres les différentes manières de mettre en vigueur une recommandation.

### 3.1.7. Attitude du Comité des Ministres à l'égard des recommandations de l'Assemblée

67. Le Comité des Ministres, en réponse, à des plaintes des Représentants, a exposé dans le message spécial (paragraphe 13) les différentes procédures qu'il se propose d'adopter à l'avenir à l'égard des recommandations et résolutions de l'Assemblée. Cet effort de systématisation ne peut qu'inspirer à l'Assemblée un sentiment de vive satisfaction. Il semble pourtant que ces procédures appellent une élaboration plus détaillée<sup>9</sup> afin que leur application constitue véritablement une amélioration. Le Comité des Ministres distingue les procédures suivantes :

#### 3.1.7.1. Adoption totale, immédiate ou différée :

Ce point appelle deux commentaires. En examinant la suite donnée par le Comité des Ministres aux recommandations de l'Assemblée, on est frappé par le fait que dans de nombreux cas, le Comité des Ministres s'est contenté d'aborder les questions de procédure sans véritablement évoquer le fond du problème<sup>9</sup>. Les véritables problèmes sont ainsi esquivés, leur solution renvoyée. Une telle attitude du Comité des Ministres ne peut évidemment pas être considérée comme une adoption de la recommandation de l'Assemblée.

Une simple recommandation adressée par le Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres ne peut non plus être considérée comme donnant entière satisfaction à l'Assemblée. Au paragraphe 95 il est proposé qu'à l'avenir toute proposition soit suivie par l'Assemblée et ses commissions, non pas jusqu'à son adoption par le Comité des Ministres, mais jusqu'à la réalisation par les Etats membres. Pour être en mesure de le faire, l'Assemblée devrait être régulièrement informée de la suite donnée par les Etats membres à une recommandation qui leur aurait été transmise par le Comité des Ministres. Ces informations devraient lui parvenir au plus tard à sa session suivante, de façon que l'affaire garde encore son actualité. Afin de provoquer une prise de position des gouvernements avant l'expiration de cette période, il serait utile que le Comité des Ministres applique régulièrement la dernière phrase de l'article 15 (b), selon laquelle il peut inviter les Etats membres à faire connaître la suite donnée à ses recommandations, et fixe à cet égard un délai de six mois pendant lequel chaque gouvernement devrait avoir pris une décision — positive ou négative — sur toute recommandation qui lui a été renvoyée par le Comité. Ce délai ne pourrait être prorogé que sur demande expresse et motivée émanant d'un des Etats membres

#### 3.1.7.2. Adoption partielle, immédiate ou différée, en tenant compte de l'article 15 du Règlement intérieur du Comité des Ministres

L'Assemblée constatera avec satisfaction que le Comité des Ministres envisage lui-même de se conformer à l'article 15 de son Règlement, qu'elle a beaucoup regretté de n'avoir jamais vu appliquer jusqu'ici, quoique la possibilité de le faire ait été envisagée pour la question du Fonds culturel pour les Exilés. Le Règlement de l'Assemblée prévoit, à l'article 48 l'inscription à l'ordre du jour d'une question soumise par le Comité des Ministres pour nouvelle délibération. Dans l'esprit de l'Assemblée, il s'agit du dépôt d'un document spécial exposant tous les arguments relatifs à la recommandation de l'Assemblée qui se sont fait jour au sein du Comité des Ministres, afin de permettre à l'Assemblée et à sa commission de procéder à un nouvel examen en pleine connaissance de cause. C'est dans cet esprit que le Comité des Ministres devrait appliquer à l'avenir l'article 15.

#### 3.1.7.3. Renvoi pour étude à une autre instance de coopération internationale

Le Comité des Ministres a mis au point (paragraphe 16-20 du message spécial) une procédure pour régler la coopération avec les organisations internationales ayant une compétence technique. Le droit du Conseil de l'Europe de s'intéresser à tout problème, même technique, dont la solution peut favoriser une union plus étroite entre ses membres, y est reconnu. Les modalités de coopération regardent en premier lieu le Comité des Ministres car, logiquement, le danger d'un chevauchement d'activités avec des organisations intergouvernementales, n'existe pas pour l'Assemblée. Tout problème entrant dans le cadre du Statut peut être examiné par elle, qu'il soit ou non à l'étude au sein d'une organisation intergouvernementale ou internationale. (La question de la transmission des résolutions de l'Assemblée à des organisations intergouvernementales est actuellement à l'étude au sein d'un sous-comité du Comité Mixte.) Cependant, une question renvoyée pour étude à une autre organisation par le Comité des Ministres ne doit pas pour autant être rayée de son ordre du jour, ceci afin d'éviter qu'elle ne tombe complètement dans l'oubli au cas où les réponses de l'organisation en question tarderaient à venir. Pour parer à ce danger, il serait utile que le Comité des Ministres propose à l'organisation en cause un certain délai pour préparer sa réponse,

---

9. Voir par exemple la réponse de l'Assemblée au cinquième rapport du Comité des Ministres, chapitre I II

délai qui ne pourrait être prorogé que sur demande expresse et motivée de cette organisation. En maintenant la question à l'ordre du jour, les membres du Comité des Ministres se réserveraient également la possibilité de la reprendre à chaque moment, pour donner par exemple de nouvelles impulsions à l'organisation en cause.

#### 3.1.7.4. *Rejet pur et simple*

L'Assemblée, étant consultative, ne peut contester au Comité des Ministres le droit de rejeter une recommandation émanant d'elle. Cependant, toute recommandation formulée est conçue dans le dessein d'atteindre les objectifs du Conseil de l'Europe. Le « rejet pur et simple » ne tient nullement compte de cet esprit. Si le Comité des Ministres ne croit pas pouvoir donner suite à une recommandation, deux raisons peuvent en être la cause : soit qu'il considère que cette recommandation va à rencontre des objectifs du Conseil de l'Europe, soit que quelques-uns de ses membres estiment qu'elle va à l'encontre de leurs intérêts nationaux. Dans les deux cas, le Comité des Ministres doit à l'Assemblée une explication franche sans qu'il soit nécessaire de révéler les positions prises individuellement par les Etats membres. Si des recommandations partiellement acceptables sont renvoyées à l'Assemblée pour nouvelle délibération, la même procédure devrait également s'appliquer aux recommandations non acceptables. L'Assemblée examinerait alors si elle admet le bien-fondé des raisons invoquées.

68. Enfin, le travail du Comité des Ministres sur les recommandations de l'Assemblée serait sensiblement facilité et accéléré s'il se fixait lui-même un délai pour décider de la procédure à suivre à l'égard de chaque recommandation nouvelle. Il ne devrait pas en résulter de difficultés pour les administrations nationales, les cinq années d'activité du Conseil de l'Europe leur ayant certainement permis de mettre au point le mécanisme nécessaire pour satisfaire une telle demande. On éviterait ainsi que des recommandations de l'Assemblée restent sans suite, sort qu'on ait connu certaines recommandations formulées dans les premières années d'existence de l'Assemblée (Exemples : Rec. 4, 8 (1949), 14 (1950), 2 (1951).

#### 3.1.7.5. *Fonctionnement du Comité Mixte*

69. Le Comité "Mixte, premier aboutissement<sup>10</sup> des efforts tendant à instaurer un dialogue entre Ministres et Assemblée, a été conçu comme le lieu de rencontre entre Ministres et Parlementaires où tout conflit trouve, par un franc échange de vues, un règlement amiable. Toutes les recommandations de l'Assemblée auxquelles le Comité des Ministres ne croit pas pouvoir donner suite devraient dès lors figurer d'office à l'ordre du jour du Comité Mixte avant qu'une décision définitive ne soit prise. Ministres et Parlementaires auraient ainsi la possibilité de revoir, dans une réunion suffisamment restreinte pour être franche, les arguments milités pour et contre une recommandation, y compris ceux qui ne peuvent se coucher sur le papier. En plus, il faut mettre davantage l'accent sur la partie du mandat du Comité Mixte qui lui donne le droit d'attirer l'attention des deux organes sur les questions paraissant présenter un intérêt pour le Conseil et celui de faire des propositions pour les projets d'ordre du jour des sessions respectives. Le Comité Mixte devrait en tout état de cause être réuni d'office au cours de chaque réunion du Comité des Ministres ainsi que la veille de la deuxième partie de session de l'Assemblée qui n'est pas nécessairement, en vertu du Statut, précédée par une réunion du Comité des Ministres. Le renforcement de l'activité du Comité Mixte pose également la question de la désignation d'un secrétaire chargé uniquement de ses affaires. Le Comité Mixte ne dépendant ni de l'Assemblée, ni du Comité des Ministres, ce secrétaire pourrait être rattaché directement au Cabinet du Secrétaire Général.

### 3.2. *Méthodes de travail du Comité des Ministres*

70. Le Comité des Ministres a-t-il mis au point des méthodes de travail propres à garantir son activité le maximum d'efficacité ? Il semble avoir adopté un arrangement qui prévoit, à l'échelon, des Ministres, deux courtes réunions par an, l'une statutairement à la veille de la session de l'Assemblée, l'autre à l'automne. Au cours de ces réunions, les Ministres — qui, même à ces occasions, se font d'ailleurs souvent remplacer par des secrétaires d'Etat voire des ambassadeurs — règlent les problèmes que les Délégués actuels n'ont pas su résoudre. Le reste du travail est fait par les Délégués des Ministres qui se réunissent d'ordinaire une fois par mois. Quelques Délégués remplissent en même temps les fonctions de représentant permanent auprès du Conseil de l'Europe, les autres sont des fonctionnaires des ambassades à Paris ou des ministères.

10. D'après la résolution portant création du Comité Mixte, adoptée par le Comité des Ministres en mai 1951, celui-ci a pour tâche, en particulier : d'examiner les problèmes communs ; d'attirer l'attention sur les questions qui paraissent présenter un intérêt pour le Conseil ; de faire des propositions pour leurs projets d'ordre du jour ; d'examiner et de susciter les mesures susceptibles de donner un effet pratique aux recommandations adoptées par l'un ou l'autre de ces deux organes.

71. Le Comité des Ministres peut-il ainsi s'acquitter des tâches qui lui sont dévolues par le Statut ? Comme l'avait fait remarquer l'Assemblée dans sa réponse au quatrième rapport du Comité des Ministres, les auteurs du Statut « n'avaient jamais pensé que le Comité des Ministres dût se réduire à recevoir passivement les recommandations de l'Assemblée, en se bornant à discuter passivement ces recommandations et, au besoin, à leur opposer son veto. Au contraire, les auteurs du Statut estimaient qu'il appartenait au Comité des Ministres de prendre de plein droit des initiatives et de donner l'exemple. Ils voulaient que le Comité des Ministres devînt le véritable centre où serait débattue, puis adoptée, une politique européenne commune; qu'il fît souvent entendre sa voix, comme celle de l'organe à l'échelon ministériel de l'Europe libre; qu'il lançât ses propres projets de conventions sur des questions d'intérêt commun pour l'Europe (article 15, (b); qu'il demandât fréquemment à l'Assemblée d'exprimer l'opinion de l'Europe sur des problèmes particuliers; en un mot, que le Comité des Ministres fût un organe dynamique, et non statique ».

72. Pour que le Comité des Ministres puisse jouer ce rôle dynamique et exercer en outre son droit de contrôle sur le travail de l'Assemblée, il faut un organe qui ne s'appelle pas seulement ministériel, mais qui le soit effectivement. Lorsque le Comité des Ministres fait valoir que les charges écrasantes qui pèsent aujourd'hui sur les Ministres des Affaires Etrangères les empêchent de venir plus souvent à Strasbourg, l'Assemblée admet la validité de cet argument. Cependant, il ne fait que la renforcer dans son opinion que la création au sein de chaque Gouvernement, ou plus précisément de chaque Ministère des Affaires Etrangères, d'un poste particulier pour les affaires européennes, offre la seule issue à cette impasse. Dans sa Recommandation 9 (1951), l'Assemblée avait proposé la nomination d'un chargé d'Affaires Européennes dans chaque gouvernement. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effets, la nomination d'un ministre des Affaires Européennes posant des difficultés presque insurmontables quant à la délimitation de sa compétence avec celle du ministre des Affaires Etrangères. Or, il semble, dans la phase actuelle de l'unification européenne, que la tâche de la coordination devrait rester entre les mains des ministres des Affaires Etrangères. Tout en maintenant son point de vue qu'un ministre spécialisé dans les Affaires Européennes devrait être désigné tôt ou tard, l'Assemblée pourrait, se contenter, pour le moment, de demander la nomination, au sein de chaque gouvernement, d'un secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat chargé d'une responsabilité politique particulière pour les Affaires Européennes. Il exercerait ses fonctions sous la responsabilité des ministres des Affaires Etrangères qui doivent, au stade actuel de l'unification européenne, conserver ce droit de contrôle. Il coordonnerait dans chaque pays les activités tendant à la coopération européenne, il leur donnerait une impulsion énergique, il provoquerait des décisions rapides sur les points soulevés par l'Assemblée.

73. Les détenteurs de ce poste pourraient en fait assumer les fonctions de Délégués des Ministres, car ce seraient des hommes politiques responsables devant leur gouvernement et leur parlement. Eux seuls peuvent mener en tous points une véritable négociation en vue de parvenir à une solution qui, tout en étant acceptable pour chacun des Etats membres, marque un progrès dans la voie européenne. Des fonctionnaires liés par des instructions précises ne disposent pas de la latitude indispensable à une telle négociation, ne pouvant qu'exposer les points de vue respectifs. Le dénominateur le plus progressiste qui puisse être ainsi trouvé est le point de vue de l'Etat membre le plus hésitant. Il est facile de voir quel succès cette procédure a jusqu'ici rencontré.

74. Le rôle des Délégués actuels devrait être tout autre. En tant que représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe, ils forment le lien permanent entre le Conseil et les gouvernements nationaux. Ils sont ainsi placés on ne peut mieux pour informer le Ministre et son Délégué des tendances qui se font jour à Strasbourg, afin de leur permettre de se préparer aux réunions du Comité ou des Délégués en pleine connaissance de cause. Pour s'acquitter au mieux de cette tâche d'information, ils devraient tenir une fois par semaine une réunion officieuse, qui leur permettrait d'être informés par le Secrétaire Général de l'état des problèmes et de se communiquer des renseignements, au cours d'un libre échange de vues, sur l'attitude adoptée par leurs gouvernements, les obstacles rencontrés dans la préparation d'un projet, etc. Les réunions périodiques des représentants permanents auprès de l'O.E.C.E. et de l'O.T.A.N. constituent un exemple dont il convient de s'inspirer pour le développement d'un mécanisme permanent de consultation et d'information. En résumé, l'Assemblée pourrait recommander avec insistance au Comité des Ministres de répartir son travail entre les organes suivants: Comité des Ministres, composé de Ministres des Affaires Etrangères; Comité des Délégués des Ministres, composé d'hommes politiques chargés, avec une responsabilité propre, des affaires courantes du Conseil de l'Europe; Comité des Représentants Permanents, ayant des tâches de préparation et d'information. Cette réorganisation n'affectera en rien les comités d'experts.

### 3.3. Rapports entre l'Assemblée Consultative, les parlements et les gouvernements nationaux

75. Nous arrivons ici au coeur même de la question : pourquoi l'action de l'Assemblée n'a-t-elle pas été plus efficace ? Parce que ses membres n'ont jamais fait usage de la source de leur puissance : l'appartenance à des parlements nationaux qui décident en dernier ressort de la politique européenne. Les parlements, à quelques exceptions près, n'ont jamais été associés aux activités de l'Assemblée ; d'où ce curieux résultat : jusqu'à ce jour, les conclusions de l'Assemblée, émanation des parlements des Etats membres, ont été jugées par une représentation des exécutifs des Etats membres qui ne disposaient à cet égard d'aucune instruction de leurs parlements. L'exécutif l'emportait sur le législatif.

76. L'Assemblée a, dès le début, perçu cette lacune. Ses efforts (Rec. 8 (1949), 14 (1950)) pour la combler n'ont cependant pas eu beaucoup d'effet, la charge d'entreprendre une action incombant au Comité des Ministres. Or, rien n'a été fait. L'Assemblée avait, dans sa Résolution 10, (1950) également chargé ses membres de « n'épargner aucun effort pour faire adopter par leurs parlements respectifs les résolutions de l'Assemblée, pour lesquelles ils avaient voté. » En fait, les Représentants se sont montrés aussi improductifs, au sein de leurs propres parlements, que le Comité des Ministres.

77. Le moment semble venu de relancer cette procédure en la complétant pour la rendre plus efficace. Un double but doit être visé : il faut obtenir d'une part que les parlements nationaux consacrent un débat annuel au Conseil de l'Europe, à son activité et à ses résultats et, d'autre part, que les parlements s'assurent que les gouvernements mettent en oeuvre les recommandations de l'Assemblée. Selon l'usage établi le Bureau transmet régulièrement le recueil imprimé des textes adoptés aux parlements nationaux mais, sauf exception, aucune suite n'est donnée à cet envoi. Dans le message spécial (paragraphe 9), le Comité des Ministres s'engage à recommander aux gouvernements de faire de leur mieux pour instituer un débat. Dans les parlements où le gouvernement règle l'ordre du jour, on peut donc s'attendre que dorénavant des débats de ce genre soient régulièrement organisés. Dans les autres parlements, le même but serait atteint si les Représentants y déposaient une motion chargeant le Bureau d'inscrire à l'ordre du jour l'examen des textes transmis par le Président de l'Assemblée. Deux propositions d'ordre technique complèteraient cette procédure : la traduction dans les langues des pays destinataires des textes adoptés par l'Assemblée (recueil imprimé) devrait être prévue d'office à Strasbourg, sinon les membres des parlements nationaux n'en prendraient jamais connaissance. Bien entendu, avant qu'une décision définitive soit prise à cet égard, il y aurait lieu de charger le Secrétariat Général d'étudier les difficultés techniques que soulèverait cette proposition ainsi que les frais qu'elle occasionnerait. Par ailleurs, le Président pourrait être invité à accompagner l'envoi d'une note commentant le sens des décisions prises par l'Assemblée et demandant l'appui des parlements sur des points particuliers.

78. Un tel débat permettrait déjà de constater dans quelle mesure les Représentants à l'Assemblée reflètent les points de vue de leurs parlements nationaux. Pour être vraiment efficace, il serait cependant utile que chaque débat se termine par un vote sur les motions déposées par les Représentants à l'Assemblée et reprenant la teneur de celles des recommandations pour lesquelles il serait souhaitable d'obtenir l'appui de chaque parlement national. Un lien étroit serait ainsi établi entre l'Assemblée Consultative et les parlements nationaux. Les recommandations seraient alors adoptées à l'Assemblée, non seulement dans l'intention de recueillir l'approbation du Comité des Ministres, mais aussi dans celle d'obtenir l'accord des parlements. Le Président et le rapporteur de chaque commission, assistés du Secrétariat Général, devraient en conséquence chercher, pour chaque projet de recommandation, d'avis ou de résolution, à élaborer les textes les plus propres à obtenir l'appui des parlements nationaux.

79. Le moyen le plus simple serait d'interpeller les gouvernements au sein des parlements nationaux. Les gouvernements seraient ainsi obligés de porter à la connaissance des parlements la position prise dans chaque cas spécifique. Ce moyen serait plus efficace encore si les parlements nationaux étaient appelés à voter sur des motions déposées par les Représentants à l'Assemblée. Le cas se présente évidemment différemment pour chacun des parlements et le rapporteur a demandé au Secrétaire Général d'élaborer un document sur la procédure qu'il y aurait lieu d'appliquer dans chaque cas spécifique.

80. Une expérience intéressante a déjà été faite dans plusieurs parlements (voir en annexe le texte des motions déposées au Bundestag allemand). Dans ceux des parlements où une motion ne peut être déposée qu'avec l'accord du groupe politique, il y aurait évidemment lieu de la soumettre au bureau du groupe. A cet égard, la commission s'est demandé dans quelle mesure une telle procédure pourrait faire perdre aux Représentants à l'Assemblée leur indépendance à l'égard des groupes politiques nationaux. Votre rapporteur estime que ce risque devrait être accepté, car l'action de l'Assemblée ne peut devenir plus efficace que si elle est appuyée par les parlements nationaux.

81. Un simple moyen technique pourrait aider les Représentants qui le désirent à déposer dans leurs parlements nationaux des motions reprenant la teneur de celles des recommandations de l'Assemblée qui s'y prêtent : le Greffier préparerait un texte de motion dans la forme en usage dans chaque parlement, pour toute recommandation de portée générale. Chacun des Représentants ayant voté pour cette recommandation déposerait cette motion, après l'avoir signée, sur le bureau de son parlement ou de son groupe politique. Ainsi, aucun travail supplémentaire ne lui serait demandé, condition du succès de cette innovation. Bien entendu, cette procédure ne se prête qu'à un nombre limité de textes adoptés par l'Assemblée. Il n'est évidemment pas possible, par exemple, de déposer une recommandation qui s'adresse aux six Etats participant à l'une des Communautés sur le bureau du parlement d'un Etat non participant.

82. Le dispositif de ces motions varierait suivant le contenu de la recommandation en cause. Il pourrait simplement charger le gouvernement d'envoyer à son Représentant au Comité des Ministres l'instruction de voter pour, la recommandation adoptée par l'Assemblée. Il pourrait également inviter le gouvernement à déposer dans les délais les plus brefs le projet de loi portant ratification d'une convention signée par le Comité des Ministres ou par une autre organisation et dont la ratification a été demandée par l'Assemblée (p. ex. : Conventions de l'O.I.T., de l'UNESCO, sur la pêche en mer du Nord, etc.), ou encore demander directement au parlement de prononcer cette ratification. La motion pourrait également charger le gouvernement d'adopter une certaine attitude à l'égard des problèmes débattus au sein de l'O.E.C.E., ce qui permettrait d'influencer indirectement l'activité de cette organisation. Dans sa forme extrême, cette procédure pourrait même permettre de neutraliser la règle de l'unanimité qui est en vigueur au sein du Comité des Ministres : en effet, si les gouvernements sont interpellés dans chacun des parlements nationaux sur la position qu'ils comptent prendre à l'égard d'une recommandation de l'Assemblée, les éléments les plus importants des décisions à prendre par le Comité des Ministres seront portés à la connaissance des Représentants. La motion pourrait enfin charger le gouvernement en cause de prendre une initiative unilatérale en vue de mettre en oeuvre sur le territoire national une recommandation de l'Assemblée (voir paragraphe 18 ci-dessus).

83. En résumé, ce n'est qu'en associant les parlements aux travaux et aux décisions de l'Assemblée que notre travail peut devenir efficace. Nous tenons entre nos mains l'instrument propre à compenser la faiblesse de l'Assemblée devant le Comité des Ministres au Conseil de l'Europe. La participation des parlements aura encore un autre effet favorable : les Représentants seront tenus d'émettre leurs votes à l'Assemblée avec plus de circonspection. A partir du moment où chaque vote à l'Assemblée deviendrait un engagement formel envers le parlement national, on pèserait plus prudemment les conséquences de ce vote. Une diminution du nombre des textes en résulterait, qui ne pourrait être qu'au bénéfice de l'Assemblée et de son prestige.

84. Un renforcement de l'action de l'Assemblée Consultative, par suite de la systématisation de son travail préconisée aux paragraphes précédents, amènerait probablement les gouvernements des Etats membres à suivre de plus près cette activité et, le cas échéant, à exercer sur elle une influence. Des mesures récemment prises en ce sens par les gouvernements témoignent dès à présent de leur intérêt accru pour le travail de l'Assemblée. Le Représentant à l'Assemblée est — faut-il encore le préciser ? — entièrement indépendant de son gouvernement : il ne le représente nullement. Il vote à l'Assemblée en tant que parlementaire européen et non pas selon les désirs de son gouvernement. Abandonner cette règle ou même l'affaiblir équivaldrait à détruire l'Assemblée.

85. Il est néanmoins concevable, et même opportun, que le Représentant se renseigne avant un vote sur l'attitude adoptée par son gouvernement. Dans ce cas, il écouterait les arguments avancés, tout comme il écoute dans sa circonscription ou dans son parlement ceux qui sont invoqués par un groupe d'intérêts particuliers lésé par un projet de loi, pour décider ensuite en toute indépendance jusqu'à quel point il y a lieu ou non d'en tenir compte. Le même principe s'applique aux relations entre Représentants à l'Assemblée et gouvernements.

### **3.4. Méthodes de travail de l'Assemblée Consultative**

86. Bien que les méthodes de travail de l'Assemblée ne soient pas mentionnées dans le message spécial, il a été jugé utile d'ajouter à ce rapport un titre contenant plusieurs propositions qui ont pour objet d'améliorer quelques-unes de ces méthodes. Les propositions ont trait aux questions suivantes :

- a. Droit d'initiative et fixation de l'ordre du jour ;
- b. Renforcement des groupes politiques ;
- c. Diffusion d'informations sur les travaux de l'Assemblée.

### 3.4.1. Droit d'initiative et fixation de l'ordre du jour

87. Dans l'état actuel du Règlement, tout Représentant, s'il désire soumettre à l'examen de l'Assemblée une affaire qu'il juge digne d'intérêt, est tenu de déposer, conformément à l'article 15, une demande d'inscription à l'ordre du jour portant au moins les signatures de dix Représentants. Ce document ne doit mentionner que le libellé de la question proposée et des raisons qui militent en faveur de son inscription. L'Assemblée doit alors statuer sur l'inscription à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Ce n'est qu'après cette inscription que le Représentant peut déposer une proposition de résolution ou de recommandation dans laquelle il exprime le but auquel tend son initiative. Ce type de document est le seul qui présente un véritable intérêt puisqu'il permet de connaître la position des Représentants sur le fond des questions proposées et d'ouvrir ainsi une éventuelle controverse.

88. Le caractère formel de la procédure d'inscription à l'ordre du jour est une survivance—aujourd'hui surannée—du contrôle exercé par le Comité des Ministres sur l'ordre du jour de l'Assemblée. Le Statut du Conseil de l'Europe, dans sa rédaction initiale, prévoyait en effet à son article 23 (a) que « l'Assemblée Consultative délibère sur toute question... dont le Comité a approuvé l'inscription à l'ordre du jour ». Malgré l'amendement apporté au Statut et la suppression de l'autorisation préalable du Comité des Ministres, le système des demandes d'inscription a été maintenu et détourné de son sens originel. Il est apparu que, d'une manière générale, cette procédure paralyse l'esprit d'initiative des Représentants.

89. A cet inconvénient grave vient s'en ajouter un autre, qui est l'extrême confusion de l'ordre du jour des sessions. La liste des questions figurant à l'ordre du jour s'allonge de session en session, mais, pratiquement, les Représentants ne disposent jamais d'un ordre du jour véritable et limitatif, indiquant les affaires qui seront effectivement mises en discussion et la date prévue pour leur discussion à l'Assemblée. Le système actuel des « questions » aboutit seulement à l'établissement de listes fictives, sorte d'ordre du jour permanent de l'Assemblée, d'où sont extraites pour chaque session quelques questions qui sont soumises à l'examen de l'Assemblée. Il y aurait donc lieu, après avoir supprimé les demandes d'inscription, de fixer une procédure conduisant à l'établissement, pour chaque partie de session, d'un véritable ordre du jour, rendu public bien avant l'ouverture des sessions.

90. Il semble donc souhaitable que la procédure de dépôt des propositions et de fixation de l'ordre du jour soit remaniée sur les bases suivantes :

90.1. Les Représentants pourraient déposer sur le bureau toute proposition de résolution, de recommandation ou de directive rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe, pourvu qu'elle soit munie d'un certain nombre de signatures (ceci afin que l'Assemblée ne soit pas inondée de textes). Ces propositions devraient obligatoirement prendre position sur le fond et ne pas se borner à demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée.

90.2. L'ordre du jour de (chaque partie de session) serait établi plus de six semaines à l'avance, soit par le Bureau, soit par la Commission Permanente, pour être joint à la convocation des Représentants, sans préjudice d'un recours toujours possible à la procédure d'urgence.

91. Deux ordres de conséquences sur le mode de travail de l'Assemblée et des commissions devraient être envisagés si ces principes étaient retenus.

92. Lorsque l'Assemblée adopte, sur le rapport de sa commission compétente, une recommandation ou une résolution, l'affaire est théoriquement close. Cependant, un tel désintéressement de la part de l'Assemblée s'est révélé dangereux : si le Comité des Ministres ne répondait pas à cette recommandation, l'Assemblée ne la lui rappelait pas non plus. Les recommandations auxquelles le Comité des Ministres n'a jamais donné de suite en portent témoignage. Elles s'expliquent par la mauvaise habitude de l'Assemblée de multiplier ses recommandations au lieu de suivre minutieusement les affaires dont elle a saisi le Comité des Ministres.

93. Pour pouvoir reporter une affaire devant le Comité des Ministres, il fallait pourtant passer chaque fois par la lourde procédure de la demande d'inscription. Aussi quelques commissions ont-elles tenté de maintenir toutes les questions à l'ordre du jour, en faisant régulièrement adopter par l'Assemblée une directive les chargeant d'en poursuivre l'examen. On peut dire que cette pratique n'a pas, elle non plus, donné à l'Assemblée de bons résultats. Il en est résulté un encombrement de l'ordre du jour.

94. Les commissions devraient alors se faire un devoir de suivre systématiquement, et sans en être spécialement chargées par l'Assemblée, les affaires qui les concernent. A cet effet, l'ordre du jour de chaque réunion de commission devrait comporter d'office ce point : Examen des suites données aux recommandations entrant dans la compétence de la commission. Toute remarque que la commission voudrait formuler à la suite de cet examen régulier pourrait soit être faite sous la forme d'une question écrite posée dans le débat sur le

rapport statutaire du Comité des Ministres, soit être insérée dans le projet de réponse de l'Assemblée à ce rapport, qui deviendrait ainsi l'instrument d'un dialogue entre les deux organes. Si une commission désirait présenter un nouveau rapport plutôt que de faire une remarque dans ce cadre, elle devrait alors obtenir une autorisation, soit de l'Assemblée, soit (pendant l'intersession) de la Commission Permanente. Une telle autorisation pourrait être donnée à titre permanent, comme c'est le cas actuellement pour la commission des Affaires Générales par exemple, qui a été chargée de suivre les progrès accomplis dans le domaine de la défense en vue de présenter des rapports périodiques à l'Assemblée.

95. Il reste un dernier point à énumérer : les commissions peuvent-elles inscrire une question à leur ordre du jour en vue d'examiner s'il y a lieu de demander à l'Assemblée ou à la Commission Permanente de la lui renvoyer? Même si, en vertu de l'article 41 du Règlement, les commissions ne peuvent examiner que les questions dont elles ont été saisies, par l'Assemblée ou par la Commission Permanente, il semble qu'elles aient le droit de discuter d'autres questions, sur proposition d'un de leurs membres, afin de savoir s'il y a intérêt à provoquer un tel renvoi par le dépôt sur le bureau de l'Assemblée d'un projet de résolution, de recommandation ou de directive.

96. Jusqu'à quel moment les commissions devraient-elles suivre une affaire, dans le cadre de leur mandat général qui leur enjoint de ne pas perdre de vue les affaires soumises au Comité des Ministres? Il est facile de répondre à cette question lorsqu'il s'agit d'une convention proposée par l'Assemblée et adoptée telle quelle par le Comité des Ministres, encore que sa signature par les Ministres ne décharge ni l'Assemblée ni le Comité des Ministres du soin d'intervenir auprès des parlements pour assurer sa ratification rapide. Il est plus difficile de le dire pour d'autres sujets, et l'examen de la suite donnée aux recommandations de l'Assemblée montre combien il est souvent malaisé de déterminer si une demande de l'Assemblée a reçu définitivement satisfaction. (i) Une recommandation du Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres qui reprend le dispositif d'une recommandation de l'Assemblée ne peut évidemment être considérée comme une liquidation de cette affaire. L'Assemblée doit au contraire continuer à jouer son rôle d'impulsion jusqu'à l'exécution de cette recommandation par les gouvernements eux-mêmes. A cette fin, le Comité des Ministres doit l'informer également des suites données par les gouvernements à ses recommandations (voir paragraphe 66). (ii) Le rejet d'une recommandation par le Comité des Ministres ne décharge pas non plus l'Assemblée, souveraine dans ses décisions, de la nécessité d'examiner si elle accepte ou non le rejet comme définitif (voir paragraphe 66).

97. En résumé, il apparaît que les corollaires des principes précédemment posés devraient être les suivants :

*Après l'adoption par l'Assemblée d'une résolution, d'une recommandation ou d'un avis, les commissions demeureraient chargées de suivre les affaires soit dans le cadre de l'examen du rapport statutaire du Comité des Ministres, auquel cas les commissions inséreraient leurs observations dans le projet de réponse de l'Assemblée, soit à la suite d'un nouveau mandat obtenu de l'Assemblée ou de la Commission Permanente, auquel cas la commission intéressée présenterait à l'Assemblée un nouveau rapport.*

*Toute commission devrait suivre ses propositions jusqu'à leur liquidation définitive, soit qu'elles aient été exécutées par les gouvernements des pays membres, soit qu'un rejet exprimé par le Comité des Ministres ait été accepté par l'Assemblée.*

98. Ces conclusions d'ordre réglementaire devraient être soumises à la commission du Règlement au cas où l'Assemblée adopterait les principes de base exposés ci-dessus.

### 3.4.2. Fonctionnement des groupes politiques

99. Cependant, ces aménagements de procédure ne sauraient remplacer un élément catalysant dont l'Assemblée, à la différence des parlements nationaux, a jusqu'ici été privée : le dialogue entre partis dont les uns soutiennent le gouvernement et les autres le combattent. Tant que l'Assemblée restera consultative, elle ne connaîtra pas une telle division. Toutefois, le groupement des Représentants suivant leurs affinités politiques peut déjà donner plus de relief à l'Assemblée et constituer un élément de controverse et de dynamisme. Par ailleurs, le but manifeste de l'Assemblée est de faire disparaître les divergences de caractère national. Or, l'affinité politique est à cette fin un excellent appoint. Grâce à elle il est souvent plus facile d'aplanir les divergences et de s'acheminer vers un compromis.

100. Il appartient aux groupes politiques de renseigner leurs membres de façon suivie sur l'évolution des affaires, de leur faire des propositions quant aux initiatives à prendre, aux positions à défendre, aux postes à pourvoir. On obtient ainsi également une participation plus directe des Représentants aux travaux de l'Assemblée et des commissions.

politiques existant ou qui veulent se former devraient pouvoir disposer de locaux à la Maison de l'Europe. Ils devraient profiter des dispositions techniques existantes — reproduction, courrier, etc. Par ailleurs, il conviendrait de prévoir le temps nécessaire à leurs réunions, notamment au début de la session, avant l'élection du Bureau ainsi qu'avant des débats importants et des votes décisifs.

101. Pour être en mesure de s'acquitter de ces tâches, les groupes politiques existant ou qui veulent se former devraient pouvoir disposer de locaux à la Maison de l'Europe. Ils devraient profiter des dispositions techniques existantes — reproduction, courrier, etc. Par ailleurs, il conviendrait de prévoir le temps nécessaire à leurs réunions, notamment au début de la session, avant l'élection du Bureau ainsi qu'avant des débats importants et des votes décisifs.

### *3.4.3. Diffusion d'informations sur les travaux de l'Assemblée*

102. Ce n'est qu'à Strasbourg que le Conseil de l'Europe est connu comme une organisation permanente. En dehors de la ville, il passe — en admettant qu'on en ait entendu parler — pour une conférence qui se réunit périodiquement. Son but, ses réalisations et surtout les détails de son activité sont ignorés de l'opinion publique. La raison première en est que la presse mondiale ne s'intéresse à Strasbourg qu'aux heures des grands débats à l'Assemblée. La situation de Strasbourg, qui manque de tout contact direct avec les milieux gouvernementaux et parlementaires, n'est pas non plus propice à une publicité suivie. Par ailleurs, la tendance du Comité des Ministres est plutôt orientée vers une « politique de non-publicité ».

103. L'Assemblée pourrait, pour son propre compte, améliorer légèrement cette situation en reprenant une idée ancienne : En 1950, en effet, M. Norton déposait une proposition de résolution tendant à ce que les commissions de l'Assemblée se réunissent tour à tour dans les diverses capitales (Doc. 15). Bien que, dans la pratique, plusieurs commissions et sous-commissions de l'Assemblée aient déjà pris l'initiative de se réunir sur le territoire d'autres Etats membres, ce principe n'a jamais été formellement adopté. Cependant, la réunion d'une commission de l'Assemblée dans une ville autre que Strasbourg offre une occasion inestimable de faire connaître le Conseil de l'Europe. La presse profite d'une telle réunion pour renseigner ses lecteurs sur le Conseil en général; le Président et les membres de la commission apportent des précisions lors de la conférence de presse. Il serait souhaitable qu'à l'occasion de telles conférences, les Représentants de l'Assemblée donnent un aperçu de tous les domaines d'activité du Conseil, et non pas seulement de celui dont s'occupe la commission en question. Pour tirer tout le parti possible de ces réunions, des arrangements pourraient être pris au préalable entre les membres des commissions et, par l'entremise du Secrétariat Général, les organisations européennes locales, en vue d'organiser des conférences pendant le séjour de la commission.

104. Un seul argument contraire a été jusqu'ici invoqué : le coût plus élevé des réunions qui se tiennent en dehors de Strasbourg. Cependant, si le voyage est plus long pour quelques-uns des Représentants, il serait raccourci pour les autres. Une juste compensation s'établirait donc dans les caisses des parlements. Des dépenses supérieures devraient toutefois être envisagées pour le Secrétariat Général, dont les agents devraient se déplacer plus souvent. Les avantages que présentent des réunions dans d'autres villes justifient de telles dépenses, qui ne sauraient d'ailleurs être exorbitantes, vu le nombre restreint d'agents nécessaires aux réunions de commission. La commission des Affaires Générales a cru devoir maintenir ce point de vue en dépit de la préoccupation manifestée par la Commission Permanente, lors de sa réunion du 9 juillet, à l'égard des dépenses qu'entraîneraient les réunions des commissions hors de Strasbourg. La commission des Affaires Générales a estimé que l'effet visé compenserait largement ces dépenses.

105. Il incombe à l'Assemblée de décider entre le principe des réunions de commissions dans d'autres villes européennes que Strasbourg et celui des réunions obligatoires au siège du Conseil. Dans le premier cas, elle pourrait inviter les membres des commissions à se tenir à la disposition des organisations européennes des villes où se tiennent les réunions, en vue de faire connaître par des conférences les activités du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, elle pourrait recommander au Comité des Ministres de prévoir au budget les crédits destinés à couvrir les déplacements des agents du Secrétariat Général rendus nécessaires par ces réunions.

## **3.5. Conclusions**

106. Dans les paragraphes précédents, les propositions ci-après ont été faites en vue d'améliorer les méthodes de travail des organes du Conseil de l'Europe.

### *3.5.1. Coopération entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres*

Le rapporteur propose :

(a)

1. d'inviter les Ministres à participer, en aussi grand nombre que possible, aux débats généraux que l'Assemblée consacrera au rapport statutaire de leur Comité, des Délégués ayant rang de secrétaire ou de sous-secrétaire d'Etat pouvant remplacer les ministres des Affaires Etrangères ; à se faire représenter aux débats de l'Assemblée sur la politique générale ; à mettre à profit l'occasion qui leur est offerte de s'adresser à une Assemblée réunissant des parlementaires des Etats membres ;
2. d'aménager un banc ministériel dans l'hémicycle ;

(b)

1. d'inviter les Représentants à l'Assemblée, et plus spécialement les Présidents et les rapporteurs des commissions, à tirer davantage parti de la possibilité de poser des questions écrites au Comité des Ministres ;
2. d'inviter les commissions à élaborer des questions relatives à des points figurant ou ne figurant pas dans le rapport statutaire du Comité des Ministres, lors de la première discussion de ce rapport avant le débat général ;
3. à mettre à profit l'occasion qui leur est offerte de s'adresser à une Assemblée réunissant des parlementaires des Etats membres ;

(c)

1. d'étendre le droit d'accès aux séances de l'Assemblée et de ses commissions, accordé aux Ministres en vertu de l'article 45 du Règlement, aux Délégués des Ministres ayant rang de secrétaire d'Etat ou de sous-secrétaire d'Etat ;
2. de recommander au Comité des Ministres de permettre au Président et au rapporteur d'une commission de venir exposer devant lui ou devant les Délégués le point de vue de l'Assemblée sur un sujet précis en cours d'examen ;
3. d'inviter le Président des Délégués des Ministres ou tout autre Délégué parlant au nom de ceux-ci à venir exposer devant les commissions le point de vue du Comité des Ministres sur un sujet précis en cours d'examen ;

(d) de recommander au Comité des Ministres, à la suite de la décision du Bureau de communiquer aux Délégués des Ministres, selon des modalités à fixer, les documents de commissions, de communiquer aux commissions compétentes de l'Assemblée les documents des Délégués des Ministres et des comités d'experts, à moins que le Président des Délégués ou le Président d'un comité d'experts n'en décide autrement dans des cas d'espèce ;

(e) d'autoriser le Greffier de l'Assemblée à présenter et à commenter les recommandations de l'Assemblée devant le Comité des Ministres ;

(f) d'inviter le Comité des Ministres à interpréter les quatre procédures qu'il se propose d'adopter à l'égard des recommandations de l'Assemblée de manière que

1. l'adoption totale d'une recommandation se réfère au fond de l'affaire et non pas seulement à la procédure, et qu'elle ne soit considérée comme acquise que lorsque les gouvernements l'ont mise en oeuvre. Il conviendrait en conséquence de recommander au Comité des Ministres d'informer l'Assemblée régulièrement et dans un délai déterminé de la suite donnée par les gouvernements aux recommandations de l'Assemblée ;
2. l'adoption partielle s'accompagne du renvoi motivé du texte à l'Assemblée, pour nouvelle délibération ;
3. les recommandations renvoyées pour étude à une organisation intergouvernementale restent inscrites, aux fins d'impulsion et de contrôle, à l'ordre du jour du Comité des Ministres ;
4. les raisons qui ont amené le Comité des Ministres à rejeter une recommandation soient expliquées à l'Assemblée ; de recommander au Comité des Ministres de fixer un délai pour décider de la procédure à suivre à l'égard de chaque recommandation ;

(g)

1. d'inscrire d'office à l'ordre du jour du Comité Mixte, pour y être discutées avant décision définitive, toutes les recommandations de l'Assemblée dont l'adoption soulève des difficultés au sein du Comité des Ministres ;

2. de développer la fonction d'impulsion impartie au Comité Mixte ;
3. de convoquer d'office le Comité Mixte au cours de chaque réunion du Comité des Ministres ainsi que la veille de la deuxième partie de l'Assemblée qui n'est pas précédée par une réunion du Comité des Ministres.

### *3.5.2. Méthodes de travail du Comité des Ministres*

Le rapporteur propose :

de recommander au Comité des Ministres de répartir son travail sur trois plans : Comité des Ministres, composé des ministres des Affaires Etrangères ; Comité des Délégués des Ministres, ayant rang de secrétaire ou de sous-secrétaire d'Etat, plus spécialement responsables des affaires courantes du Conseil de l'Europe ; Comité des Représentants Permanents, ayant des tâches de préparation et d'information.

### *3.5.3. Rapports entre l'Assemblée Consultative, les parlements et les gouvernements nationaux*

Le rapporteur propose :

(a) de provoquer au sein de chaque parlement un débat annuel sur les problèmes du Conseil de l'Europe et, à cet effet,

1. d'inviter les Représentants à déposer auprès de leurs parlements une motion chargeant le bureau d'inscrire à l'ordre du jour l'examen des textes adoptés annuellement par l'Assemblée Consultative ;
2. de charger le Greffier de prévoir, dans des modalités à fixer, la traduction des textes adoptés dans les langues des pays membres ;
3. d'inviter le Président à accompagner l'envoi des textes adoptés aux parlements nationaux d'une note commentant le sens des décisions prises par l'Assemblée et demandant l'appui des parlements sur des points particuliers ;

(b) d'amener les parlements nationaux à voter des motions déposées sur l'initiative des Représentants à l'Assemblée et reprenant les intentions politiques des recommandations et des autres textes adoptés par l'Assemblée pour lesquels il est possible d'obtenir le concours des parlements. Il conviendrait, à cet effet, de charger le Greffier de préparer un texte de motion ou d'interpellation, dans la forme en usage dans chaque parlement. Il ne resterait aux Représentants qu'à signer ce texte et à le déposer sur le bureau de leur parlement ou de leur groupe politique ;

(c) d'inviter les Représentants à s'informer, en toute indépendance, avant et durant l'élaboration d'un projet de l'Assemblée, du point de vue de leur gouvernement.

### *3.5.4. Méthodes de travail de l'Assemblée Consultative*

Le Rapporteur propose :

(a) de réformer comme suit la procédure régissant le droit d'initiative et la fixation de l'ordre du jour :

1. permettre aux Représentants, par la suppression des demandes d'inscriptions à l'ordre du jour, de déposer sur le bureau des propositions de résolution, de recommandation ou de directive, munies d'un certain nombre de signatures ;
2. obtenir que pour chaque partie de session un ordre du jour limitatif soit établi plus de six semaines à l'avance ;
3. charger les commissions, après l'adoption par l'Assemblée d'une résolution, d'une recommandation ou d'un avis, de suivre les affaires jusqu'à leur liquidation définitive, soit que les propositions aient été mises en oeuvre par les gouvernements des pays membres, soit qu'un rejet exprimé par le Comité des Ministres ait été accepté par l'Assemblée ;

(b) de mettre les groupes politiques existants ou qui veulent se former à même de fonctionner en prévoyant d'office le temps nécessaire au travail de groupe et en leur accordant des facilités matérielles (locaux, etc.) ;

(c) de convoquer les réunions de commissions qui se tiennent pendant l'intersession dans des villes autres que Strasbourg, en invitant les membres des commissions à profiter de ces séjours pour faire connaître, par des conférences de presse ou des discours, l'activité du Conseil de l'Europe.

## **Annexe Motions reprenant l'objet des recommandations de l'Assemblée et déposées au Bundestag**

### **PARLEMENT FÉDÉRAL D'ALLEMAGNE Deuxième Législature 1953**

#### **Document 198**

*MOTION- déposée par le Groupe parlementaire du S.P.D. (Parti Social Démocrate) au sujet de la simplification des formalités de frontière pour les voyageurs*

Le-Parlement fédéral décide de recommander au Gouvernement fédéral :

1. de donner son entier appui, au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à la Recommandation 51, relative à la simplification des formalités de frontière, qui a été approuvée par tous les Représentants allemands et adoptée par l'Assemblée Consultative le 23 septembre 1953;
2. de proposer, lors de la prochaine session du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et de l'Organisation Européenne de Coopération Economique, en rappelant les précédentes recommandations du Conseil de l'Europe et de P.O.E.C.E. et la Recommandation 51 adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Consultative, la suppression de la formalité du visa, de manière à établir une réciprocité entre la République Fédérale et les autres Etats membres;
3. de rappeler ladite recommandation aux gouvernements des Etats membres et de les inviter, par des notes rédigées en termes identiques, à établir une telle réciprocité;
4. afin d'accomplir un nouveau progrès vers le rétablissement de la libre circulation des personnes telle qu'elle existait avant la première guerre mondiale, d'élargir, en faveur des ressortissants des Etats avec lesquels la République Fédérale entretient des relations diplomatiques, les dispositions du décret du 30 juin 1953 (Bulletin des Lois I, page 465) relatif aux titres de voyage tenant lieu de passeport et à l'exemption de passeport et de visa, de manière à :
  - a. supprimer complètement la formalité du visa ;
  - b. reconnaître les cartes d'identité de type courant délivrées par ces Etats comme une preuve d'identité valable permettant de franchir les frontières de la République Fédérale, et
  - c. suffire les autres pièces délivrées par les pays voisins de l'Allemagne dans lesquels il n'existe pas de cartes d'identité de type courant;
5. en étendant l'application du décret du 30 juin 1953, de n'exiger des ressortissants allemands que la simple présentation de cartes d'identité pour franchir les frontières de la République Fédérale;
6. d'informer de ces nouvelles dispositions les Etats mentionnés au paragraphe 4 et de les inviter à adopter aussitôt que possible des mesures similaires en faveur des voyageurs allemands;
7. d'étendre immédiatement le bénéfice du décret du 30 juin 1953 à l'Espagne, à la Finlande et à la Yougoslavie, ainsi qu'aux détenteurs de passeports spéciaux pour, étrangers et de passeports de réfugiés;
8. d'intervenir auprès de la Haute Commission en faveur de la suppression des fiches de recensement demandées par les Services de renseignements des puissances occupantes, formalité qui occasionne un retard à l'entrée du territoire de la République Fédérale, et de donner ordre aux services frontaliers allemands de ne plus exiger l'accomplissement de cette formalité.

Bonn, le 20 janvier 1954.

Ollenhauer et des membres du groupe parlementaire du S.P.D.

### **PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE Deuxième Législature 1953**

#### *Document 499*

*RAPPORT VERBAL de la commission chargée des Questions d'Administration intérieure (Huitième Comité) sur la motion du Groupe parlementaire du S.P.D. (Parti Social Démocrate allemand) au sujet de la simplification des formalités de frontière pour les voyageurs*

Rapporteur :

M. Maier, Député de Fribourg.

Motion du Comité :

Le Parlement fédéral décide de recommander au Gouvernement fédéral :

1. d'appuyer sans réserve, au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Recommandation 51, relative à la simplification des formalités de frontière pour les voyageurs, qui a été approuvée par tous les Représentants allemands et adoptée par l'Assemblée Consultative le 23 septembre 1953;
2. de proposer, à la prochaine session de Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et à celle du Conseil des Ministres de l'Organisation Européenne de Coopération Economique, en rappelant les précédentes recommandations du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E. et la Recommandation 51 adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Consultative, la suppression de la formalité du visa, de manière à établir une réciprocité entre la République Fédérale et les autres Etats membres;
3. de rappeler ladite recommandation aux gouvernements des Etats membres et de les inviter, par des notes de teneur identique, à établir une telle réciprocité;
4. de faire un nouveau pas vers le rétablissement de la libre circulation des personnes, telle qu'elle existait avant la première guerre mondiale, en élargissant, en faveur des ressortissants des Etats avec lesquels la République Fédérale entretient des relations diplomatiques, les dispositions du décret du 30 juin 1953 (Bulletin des Lois I, page 465) relatif aux titres de voyage tenant lieu de passeport et à l'exemption de passeport et de visa, et notamment :
  - a. en supprimant complètement la formalité du visa,
  - b. en reconnaissant les cartes d'identité officielles délivrées par ces Etats comme une preuve valable d'identité pour le passage des frontières de la République Fédérale, et
  - c. en acceptant aussi d'autres papiers personnels comme pièces d'identité pour les ressortissants - des pays limitrophes de l'Allemagne où il n'existe pas de cartes d'identité officielles;
5. de ne plus exiger des ressortissants allemands, par extension de l'application du décret du 30 juin 1953, que la simple présentation de cartes d'identité pour le passage des frontières de la République Fédérale;
6. d'informer de ces nouvelles dispositions les Etats visés au paragraphe (iv) ci-dessus, en les invitant à adopter au plus tôt des mesures similaires en faveur des voyageurs allemands.

Bonn, le 12 avril 1954.

Le Comité chargé des Questions d'Administration intérieure- Maier (Fribourg) Président et rapporteur.