



Doc. 276

14 septembre 1954

Participation de pays européens non membres à certaines activités du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Relations avec les pays européens non membres

Rapporteur: M. Karl BØGHOLM, Danemark

1. 1954 - 6e session - Deuxième partie



A. Projet de résolution

L'Assemblée,

Renouvelant son vœu souvent exprimé de voir toutes les nations qui font géographique-ment partie de l'Europe devenir membres du Conseil de l'Europe;

Considérant que, dans son quatrième rapport, le Comité des Ministres a affirmé que le Conseil de l'Europe demeurerait ouvert à l'adhésion de toutes les nations européennes qui, comme l'exige le Statut, reconnaissent le principe de la prééminence du droit et l'inviolabilité des libertés fondamentales ;

Considérant la déclaration ci-après que le chancelier Adenauer, en sa qualité de Président du Comité des Ministres, a faite devant l'Assemblée le 20 mai 1954: «Bien que le Conseil ne comprenne pas encore tous les Etats européens, nous avons le désir et l'espoir que ceux qui n'en font pas encore partie s'y rallieront eux aussi. Nous ne voulons pas et ne pouvons pas renoncer définitivement à eux, et ils ne doivent pas ignorer que nous espérons les voir venir à nous »,

1. Se félicite des arrangements actuels selon lesquels des experts gouvernementaux des Etats européens non membres situés en deçà du rideau de fer peuvent être, et sont parfois, invités à participer aux travaux de certains comités constitués par le Comité des Ministres, et recommande au Comité des Ministres que soient exploitées à fond toutes les possibilités pratiques d'étendre ces arrangements ;
2. Exprime l'espoir que d'autres Etats démocratiques européens, non membres du Conseil, enverront, à l'instar de l'Autriche, des observateurs parlementaires aux sessions de l'Assemblée, et compte que toutes les possibilités de cet ordre feront l'objet d'un examen approfondi ;
3. Décide que les observateurs parlementaires des Etats démocratiques européens non membres du Conseil pourront, conformément à la procédure à déterminer, prendre la parole, sans droit de vote, au cours des discussions générales de l'Assemblée, de même qu'en commission ;
4. Décide que les commissions de l'Assemblée pourront inviter les représentants des différents comités nationaux institués par les réfugiés des nations subjuguées d'Europe centrale et orientale à se faire entendre sur des sujets bien définis devant ces commissions.

B. Projet de directive de l'Assemblée

L'Assemblée charge son Président de transmettre au Comité des Ministres la Résolution ..., concernant la participation de pays européens non membres à certaines activités du Conseil de l'Europe, afin que le Comité prenne les mesures préconisées au paragraphe 1 de ladite résolution.

C. Projet de directive de l'Assemblée

L'Assemblée charge la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des Nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe de poursuivre ses travaux sur la question de la participation de pays européens non membres à certaines activités du Conseil et, si elle le juge nécessaire, de lui soumettre en temps utile de nouveaux rapports sur cette question.

D.

1.

1. En décidant, le 24 juin 1953, d'inscrire à son ordre du jour la question de la « participation de pays européens non membres à certaines activités du Conseil » et de la renvoyer à la commission spéciale chargée de veiller aux intérêts des Nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe (voir [Doc. 161](#)), l'Assemblée a reconnu la nécessité de revoir et de préciser son attitude à l'égard des Etats européens qui ne sont pas actuellement membres du Conseil.

2. L'Assemblée a toujours estimé que ses efforts tendant à réaliser en Europe une union plus étroite seraient forcément incomplets s'ils ne tenaient pas compte dans toute la mesure du possible des intérêts des pays européens qui, pour diverses raisons, ne sont pas encore représentés à Strasbourg. La constitution, en novembre 1950, de la commission spéciale a donné la preuve qu'il n'avait jamais été envisagé de limiter le Conseil à sa composition actuelle ; ce fut un premier geste de sympathie, d'amitié et de compréhension à l'adresse de partenaires absents. L'Europe proclamait ainsi son refus de toute mutilation.

3. L'Assemblée a constamment soutenu ce point de vue et elle l'a notamment réaffirmé dans une résolution sur l'unité de l'ensemble de l'Europe, adoptée à l'unanimité en septembre 1952. Voici le texte de cette résolution :

« L'Assemblée,

Reconnaissant que l'Europe représente spirituellement et économiquement un tout qui doit sa cohésion à un patrimoine culturel commun, aux réalités géographiques comme à la tradition historique ;

Considérant qu'une coopération amicale entre toutes les nations européennes fournirait une base solide pour la construction d'une paix honorable et durable, fermement assise sur la sécurité collective, le respect de la prééminence du droit, la justice sociale et le relèvement du niveau de vie,

1. Aspire au jour où tous les pays d'Europe s'estimeront en mesure d'adhérer au Conseil de l'Europe, ou seront libres de le faire; au jour où tous ceux qui subissent actuellement une contrainte étrangère ou un régime totalitaire pourront jouir des libertés consacrées par la Convention européenne des Droits de l'Homme, être admis de ce fait à participer, par l'entremise de leurs représentants, librement élus, aux activités du Conseil de l'Europe, ainsi que le prévoit le Statut dans son préambule et dans ses articles 1^{er}, 3 et 4, et travailler de concert, avec une égale résolution, au maintien de la paix et à la prospérité de l'Europe entière ;

2. Accueillerait favorablement l'adoption de toute mesure pacifique propre à hâter l'avènement de ce jour. »

Présentant cette résolution, M. Tufton Beamish, alors Président de la commission spéciale, fit ressortir que l'Assemblée n'avait nullement l'intention de s'immiscer dans les affaires intérieures des pays non membres, mais qu'il était tout naturel qu'elle s'intéressât particulièrement aux pays d'Europe centrale et orientale qui constituent une partie essentielle de l'Europe. Il souligna que le Conseil n'avait jamais envisagé de s'engager dans une action qui pourrait être qualifiée de subversive, mais qu'il visait à entretenir et, autant que possible, à développer le sentiment de l'unité de l'ensemble de l'Europe.

4. Ayant ainsi pris position, l'Assemblée devait enregistrer avec une vive satisfaction cette déclaration du Comité des Ministres, contenue dans le message qu'il lui adressait à l'occasion de sa cinquième Session ordinaire : « En ce quatrième anniversaire de la fondation du Conseil de l'Europe, les Etats membres, persuadés, comme ils l'ont affirmé dans le préambule du Statut, que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation, déclarent solennellement que le Conseil de l'Europe reste disposé à accueillir toutes les nations européennes qui, conformément au Statut, reconnaîtront la prééminence du droit et garantiront les libertés fondamentales. »

5. De telles manifestations sont certes louables, mais, de l'avis de la commission spéciale, le moment est venu d'étudier, de façon toute préliminaire et en termes généraux, comment il serait possible de leur donner un sens concret. Ce faisant, la commission spéciale paraît être en accord, dans les grandes lignes, avec le Comité des Ministres qui, au cours de sa douzième Session, a adopté la résolution suivante qu'il a communiquée à l'Assemblée dans son message de mai 1953 (voir [Doc. 126](#)) :

« Le Comité des Ministres,

1. Considérant qu'il est souhaitable de faciliter la participation des pays européens non membres du Conseil à certaines activités du Conseil de l'Europe,

2. 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. »

6. En réponse à ce message, l'Assemblée a précisé qu'elle « approuvait pleinement le désir manifesté par le Comité des Ministres d'associer aux activités du Conseil de l'Europe certains pays qui, tout en acceptant les dispositions de son Statut, peuvent n'être pas désireux d'en devenir membres de plein droit. L'Assemblée a été très heureuse d'accueillir des représentants du Parlement autrichien comme observateurs lors de ses sessions plénières et des réunions de ses commissions, et elle suggère que des méthodes similaires pourraient être adoptées en vue d'associer certains autres pays à ses travaux. » (Voir réponse de l'Assemblée Consultative au quatrième rapport du Comité des Ministres — 25 juin 1953.)

7. Le 20 mai 1954, le chancelier Adenauer, s'adressant à l'Assemblée Consultative, en sa qualité de Président du Comité des Ministres, déclarait : « Selon les dispositions du Statut [du Conseil de l'Europe] tout Etat européen qui le désire et qui est prêt à le faire peut y collaborer. Bien qu'il ne comprenne pas encore tous les Etats européens, nous avons le désir et l'espoir que ceux qui n'en font pas encore partie s'y rallieront eux aussi. Nous ne voulons pas et nous ne pouvons pas renoncer définitivement à eux, et ils ne doivent pas ignorer que nous espérons les voir venir à nous. »

8. La commission spéciale a examiné par la suite le problème considéré au cours de ses réunions des 21 mai et 29 juillet 1954. Les données de fait ci-après ont servi de base à ces discussions :

Membres de plein droit du Conseil de l'Europe

9. Les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe "sont fixées par les articles 3 et 4 de son Statut, qui disposent :

« Article 3. — Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier.

Article 4. — Tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3, et comme en ayant la volonté, peut être invité par le Comité des Ministres à devenir Membre du Conseil de l'Europe. Tout Etat ainsi invité aura la qualité de Membre dès qu'un instrument d'adhésion au présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général. »

Il convient d'ajouter que le Statut du Conseil de l'Europe ne stipule pas seulement que le but du Conseil est « de réaliser une union plus étroite entre ses Membres », mais précise qu'il s'agit ainsi « de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun »

Membres associés

10. Outre ses quatorze Membres, le Conseil de l'Europe comprend un Membre associé, la Sarre. Les conditions de participation à titre de Membre associé sont fixées par l'article 5 du Statut :

- a. Dans des circonstances particulières, un pays européen considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté, peut être invité par le Comité des Ministres à devenir Membre associé du Conseil de l'Europe. Tout pays ainsi invité aura la qualité de Membre associé dès qu'un instrument d'acceptation du présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général. Les Membres associés ne peuvent être représentés qu'à l'Assemblée Consultative.
- b. Le terme «Membre» employé dans le présent Statut vise également les Membres associés, sauf en ce qui concerne la représentation au Comité des Ministres. »

11. Une résolution adoptée le 5 août 1950 par le Comité des Ministres indiquait : «Le Comité des Ministres se propose d'inviter, s'il y a lieu, des représentants de la République Fédérale d'Allemagne et de la Sarre à prendre part à ses travaux à titre consultatif en vue d'examiner telle question particulière qui pourrait se présenter. Ces invitations feront, dans chaque cas, l'objet d'une décision spéciale du Comité des Ministres. » Cette résolution ajoutait : « La République Fédérale d'Allemagne et la Sarre seront invitées, lorsque le Comité des Ministres le jugera opportun, à participer aux groupes de travail gouvernementaux. »

Observateurs auprès de l'Assemblée

12. Il existe actuellement trois catégories d'observateurs à l'Assemblée :

1. Les observateurs du Parlement autrichien, qui assistent aux sessions de l'Assemblée, mais ne participent pas aux débats. La délégation parlementaire autrichienne a été invitée en 1952, avec l'accord du Président de chaque commission intéressée, à déléguer un ou deux observateurs aux réunions des commissions de l'Assemblée. Dans la pratique, ces observateurs participent aux débats à l'invitation du Président de la commission en cause, mais ils n'ont pas le droit de vote.
2. Les observateurs de certains pays d'outremer qui ne pourraient évidemment adhérer au Conseil de l'Europe, mais qui ont des liens constitutionnels avec l'un de ses Membres. C'est le 28 août 1950, à la suite de l'adoption d'une résolution tendant à établir une liaison entre le Conseil de l'Europe et les territoires ou pays d'outre-mer, que l'Assemblée a chargé la Commission Permanente d'inviter les parlements des pays d'outre-mer intéressés à envoyer des observateurs aux sessions suivantes de l'Assemblée Consultative (voir [Doc. 126](#)). Les Parlements du Canada et de l'Afrique du Sud ont accepté l'invitation et ont envoyé des représentants en qualité d'observateurs à l'occasion de la troisième Session. On s'est toutefois rendu compte que, dans le cas de ces deux pays et d'autres pays intéressés, le principe de l'envoi à Strasbourg de représentants parlementaires soulevait de sérieuses difficultés d'ordre pratique, et le Bureau a accepté que ces pays soient représentés par des observateurs gouvernementaux. Des observateurs des Gouvernements du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afrique du Sud et de l'Inde ont effectivement assisté à diverses reprises aux sessions de l'Assemblée, à titre d'invités de marque.
3. La commission spéciale note à ce propos que l'Assemblée a admis en principe dans son Avis n° 6 la présence, dans certaines conditions, d'observateurs de certaines organisations inter nationales non-gouvernementales. Des observateurs des organisateurs intergouvernementales (telles que l'O.E.C.E., l'Organisation Internationale du Travail, l'Organisation du Traité de Bruxelles, etc.) ont été invités depuis 1951 à assister, non seulement aux sessions de l'Assemblée, mais aussi aux réunions de certaines commissions à l'invitation de leur Président. Bien entendu, ils n'ont pas le droit d'intervenir à l'Assemblée, mais il leur est loisible, avec la permission du Président, de prendre la parole devant les commissions.

Observateurs auprès du Comité des Ministres

13. Aux termes de l'article 14 du Règlement intérieur des comités d'experts gouvernementaux, ceux-ci peuvent « à l'unanimité, décider d'admettre la présence d'observateurs des Etats non membres ou des organisations internationales, ou solliciter le concours d'experts déterminés ».

Des observateurs autrichiens ont été invités à assister aux réunions du comité d'experts pour l'uniformisation des passeports, du comité d'experts en matière de brevets, du comité d'experts en matière d'extradition et du comité d'experts chargé de l'étude du projet de Convention sur le Traitement réciproque des Nationaux. La Suisse envoie des observateurs aux réunions du comité d'experts en matière de brevets.

Observations

14. Comme M. Roberts l'a souligné en 1951 devant l'Assemblée et comme l'ont répété ensuite beaucoup d'autres orateurs, les nations non représentées, aux intérêts desquelles veille la commission spéciale, peuvent se répartir en deux groupes distincts : le premier se compose de toutes les nations qui sont actuellement sous la domination soviétique, tandis que le second comprend l'Autriche, la Finlande, le Portugal, la Yougoslavie, l'Espagne et la Suisse.

15. L'Assemblée a souvent exprimé l'avis que toutes ces nations, de l'un comme de l'autre groupe, forment partie intégrante de la famille européenne. Il va sans dire qu'elle se félicitera vivement de l'adhésion de tout Etat européen non membre qui reconnaît le principe de la prééminence du droit et l'inviolabilité des libertés fondamentales, conformément au Statut du Conseil de l'Europe.

16. Cependant, la commission spéciale estime que, puisque l'adhésion au club européen est soumise à certaines règles, il y a lieu de respecter ces règles. Elle sait fort bien que, pour le réaliste, il faut prendre le monde comme il est, sans se soucier de ce qu'il devrait être. Elle n'hésite pourtant pas à recommander que ces règles d'adhésion soient appliquées loyalement et objectivement. Il y a aujourd'hui en Europe des pays où les Droits de l'Homme ne sont pas respectés. Notre attitude ne serait ni logique, ni honorable si nous prétendions, parce que cela nous conviendrait momentanément, que ces pays ont qualité pour être admis au Conseil.

17. Donc, en ce qui concerne nos amis démocratiques, nous sommes tout disposés à les accueillir, que ce soit à titre de Membre ou en qualité d'observateur, s'ils désirent venir à Strasbourg. Pour ce qui est des autres nations européennes dont les peuples sont encore privés d'une véritable démocratie, nous ne pouvons que leur adresser un message de chaude sympathie et de solidarité, et exprimer l'espoir qu'ils pourront bientôt être en mesure d'adhérer au Conseil ou remplir les conditions requises à cet effet, contribuant ainsi à étendre la zone européenne dans laquelle les Droits de l'Homme sont garantis sur le plan international. Toute nouvelle adhésion au Conseil devra être interprétée comme une victoire morale pour la démocratie.

18. Dans cet ordre d'idées, la commission spéciale a estimé qu'il serait souhaitable d'élargir la participation aux travaux du Conseil d'observateurs parlementaires des démocraties européennes, non membres. Ceux-ci, dans la pratique, peuvent déjà prendre la parole devant une commission, avec l'accord de son Président. Il faudrait en outre leur accorder le droit d'intervenir dans les débats de l'Assemblée, leur donnant ainsi la faculté, s'ils le désirent, de faire connaître leur opinion sur les problèmes essentiels qui font l'objet de ces discussions.

19. De plus, la commission spéciale tient à faire observer que certains Etats non membres, qui ne remplissent pas pour l'instant les conditions requises par le Statut pour l'adhésion au Conseil, pourraient accepter une invitation à participer à certaines de ses activités techniques. Une coopération avec ces pays, on ce qui concerne par exemple les travaux en cours sur les brevets et sur la sécurité sociale, serait assurément profitable.

20. Enfin, la commission spéciale a estimé, compte tenu des propositions qui précèdent, qu'il conviendrait de faire un geste de sympathie et d'encouragement à l'égard des représentants en ' exil des nations européennes asservies, de la Baltique à la Mer Noire. Consciente des nombreuses difficultés que soulève cette question délicate, la commission s'est bornée à proposer que les représentants des différents comités nationaux institués par les réfugiés des nations subjuguées de l'Europe centrale et orientale puissent désormais être invités à exprimer leur point de vue aux commissions de l'Assemblée, avec l'approbation préalable de la commission intéressée, et sur des sujets bien définis.

21. Le projet de résolution annexé au présent rapport a été adopté à l'unanimité par la commission spéciale, le 28 juillet 1954. La commission le soumet à l'Assemblée dans l'intention de démontrer que le Conseil de l'Europe a un rôle à jouer et qu'il est en mesure d'exercer une large influence sur les pays qui, sans en être membres, peuvent néanmoins bénéficier de ses travaux.