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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 640
26 avril 1957

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

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

Sommaire **TABLE** **DES** **MATIÈRES**

I. Introduction - 1

II. Organisation et méthodes de travail - 2

III. Les six premiers mois de travail - 3

IV. Résultats obtenus - 5

V. Les problèmes qui restent à résoudre - 6

1. Introduction

1. Le groupe de travail de l'Assemblée Consultative chargé des liaisons avec les parlements nationaux a été institué en vertu de la Résolution 104 de l'Assemblée, adoptée le 25 octobre 1956. Le Bureau a constitué le groupe de travail comme suit :

– Membres
  - MM. Mommer (Président) - (République Fédérale d'Allemagne)
  - Czernetz - (Autriche)
  - Fens - (Pays-Bas)
  - Lannung - (Danemark)
  - Montini - (Italie)
  - Moutet - (France)
  - Ramsden - (Royaume-Uni)

– Remplaçants
  - MM. Leverkuehn - (République Fédérale d'Allemagne)
  - Strasser - (Autriche)
  - de la Vallée Poussin - (Belgique)
  - Kraft - (Danemark)
  - Santero - (Italie)
  - Ninine - (France)

- Lawson - (Royaume-Uni)

2. Le groupe de travail, qui, jusqu'à présent, a tenu quatre réunions, a entrepris de mettre au point son organisation et ses méthodes de travail. Le présent document constitue un rapport intérimaire, puisqu'il n'est pas encore possible de dresser un tableau très détaillé des résultats obtenus par le groupe de travail ou de ses projets. Toutefois, on peut dire que les résultats ont été plus satisfaisants, même dans ce court laps de temps, qu'on ne pouvait peut-être s'y attendre et, désirant en outre attirer l'attention des Représentants sur l'importance croissante de ses tâches et sur la somme considérable de travail qu'appelle encore son organisation, le groupe de travail a jugé opportun de présenter un rapport intérimaire. (Le premier rapport annuel complet sera soumis à l'Assemblée lors de la session d'automne.) Le présent rapport se contentera d'esquisser un tableau général de la situation et toutes les informations de détail figureront en annexes où elles pourront être consultées par ceux qui désirent se rendre compte exactement du travail accompli[1].

2. Organisation et méthodes de travail

3. Pour stimuler l'action en faveur des travaux de l'Assemblée Consultative au sein des parlements nationaux, il a été fait appel à quatre éléments. Le premier est le groupe de travail lui-même. La responsabilité personnelle de chacun de ses membres se trouve engagée. Chaque membre dresse le plan de l'action à mener, et c'est à lui qu'incombe la responsabilité principale du succès de l'ensemble de l'entreprise. C'est lui qui suggère les démarches à effectuer (questions écrites ou orales, motions, etc.) pour porter les textes de l'Assemblée à l'attention des parlements nationaux.

4. Le deuxième élément agissant est représenté par les porte-parole (voir annexe I). Le porte-parole a les fonctions suivantes : il contribue à la mise en oeuvre, au sein des parlements nationaux, des plans élaborés par le groupe de travail; il est chargé de la liaison avec les différents groupes et les personnalités qui, au sein du parlement national, sont susceptibles de soutenir les efforts de l'Assemblée Consultative; lorsque la délégation nationale n'est pas directement représentée dans le groupe de travail, le porte-parole assume naturellement une importance particulière.

5. Le troisième élément est constitué par les secrétariats des délégations nationales. Ces secrétariats ont apporté au groupe de travail une aide indispensable. Ils ont adressé au Secrétariat Général à Strasbourg des renseignements détaillés sur les interventions faites dans les parlements nationaux en faveur de textes adoptés par l'Assemblée Consultative ainsi que sur la procédure parlementaire des différents pays et ont participé en général à ce qui constitue en somme un travail d'équipe.

6. Le quatrième élément est le Secrétariat Général de Strasbourg qui, outre qu'il fournit au groupe de travail les services qu'il assure aux autres commissions de l'Assemblée, recueille encore et diffuse les informations provenant dos divers parlements nationaux afin que les délégations soient pleinement informées à tout moment, par l'entremise du membre du groupe de travail ou du porte-parole, de ce que font leurs collègues dans les autres parlements.

7. Le plan d'action est donc le suivant. Le groupe de travail recommande les mesures à prendre en ce qui concerne les textes de l'Assemblée. Cette information est transmise aux porte-parole auprès des parlements nationaux et aux secrétariats des délégations nationales qui, en collaboration, le cas échéant, avec le membre du groupe de travail, prennent les mesures nécessaires (préparation de questions écrites ou orales, de motions, etc.) au sein du parlement. Il est rendu compte de ces mesures au groupe de travail, soit directement, soit par l'entremise d'un de ses membres. Par la suite, au cours de réunions périodiques, le groupe de travail examine les résultats obtenus et formule des recommandations en vue des nouvelles mesures à prendre.

3. Les six premiers mois de travail

8. Quelle a été l'activité du groupe de | travail au cours des six premiers mois d'efforts pour atteindre ses objectifs? Ceux-ci, on le sait, ont été fixés par la Résolution 104 qui a donné au groupe de travail mandat « d'assurer une liaison étroite entre l'Assemblée Consultative et les parlements nationaux » (paragraphe 1) et notamment de sélectionner « les textes adoptés par l'Assemblée Consultative et destinés à être communiqués aux parlements nationaux » (paragraphe 3).

---

1. Ces annexes peuvent être obtenues, sur demande, au Service de la Distribution du Conseil de l'Europe.

9. Au cours de sa première réunion, le groupe de travail a examiné une courte liste de tous les textes adoptés par l'Assemblée Consultative jusqu'à la deuxième partie de la huitième Session qui paraissaient offrir encore un intérêt actuel pour les parlements nationaux. A partir de cette liste, il a été établi un choix de textes qu'il a été décidé de soumettre aux parlements nationaux selon les modalités décrites ci-dessus.

10. Le groupe de travail a également examiné les textes adoptés par l'Assemblée en janvier 1957, au cours de la troisième partie de la huitième Session, et il a choisi ceux qui lui paraissaient pouvoir être les plus propres à retenir l'attention des parlements nationaux et à susciter leur action. On trouvera en annexe II la liste de tous les textes ainsi choisis jusqu'à et y compris la troisième partie de la huitième Session. Une procédure similaire sera appliquée à la fin de la présente partie de session pour les textes adoptés cette fois-ci.

11. Le jeudi 14 mars, date de la troisième réunion du groupe de travail, un délai suffisant s'était écoulé pour qu'un ou deux résultats aient déjà été obtenus. Ces résultats ont été réunis par le Secrétariat de Strasbourg à l'intention des membres du groupe de travail dans une circulaire (n° 1) qui énumérait les initiatives prises dans les parlements nationaux de chaque pays à la date du 8 mars. Cette circulaire devait ainsi susciter une concurrence amicale entre les délégations nationales. Une deuxième circulaire, couvrant les initiatives prises dans les parlements nationaux entre le 8 mars et fin avril a été ensuite élaborée. Ces deux premières circulaires sont reproduites en annexe III. Il est prévu que de telles circulaires seront publiées périodiquement dans une forme similaire et qu'elles bénéficieront d'une diffusion plus générale parmi les Représentants à l'Assemblée, puisqu'elles fourniront de façon claire et précise un tableau des résultats obtenus par le groupe de travail.

12. Il convient de compléter comme suit I la liste des activités du groupe de travail au cours de ses six premiers mois d'existence. Un manuel de procédure parlementaire nationale a été élaboré; il doit permettre aux membres du groupe de travail de déterminer, pour tout texte soumis à leur examen, le genre d'action qui peut être entrepris dans un parlement national donné et, d'autre part, lorsqu'un rapport est présenté dans un parlement national sur une question donnée, d'en évaluer l'importance. Ce manuel a été établi à partir de renseignements fournis par les délégations nationales; il est reproduit en annexe IV.

13. Le principal recueil des résultats obtenus est la circulaire périodique mentionnée ci-dessus. Cependant, deux autres états sont dressés à des fins particulières. Le premier est un tableau montrant immédiatement et à tout moment l'état des suites données, dans les parlements nationaux, aux textes de l'Assemblée, ainsi que les autres activités d'ordre général concernant le Conseil de l'Europe. On en trouvera un spécimen en annexe V. Le deuxième est un état contenant les mêmes données que le tableau (annexe V), mais classées par sujet. Il est prévu que ce dernier état sera distribué aux membres des diverses commissions de l'Assemblée, afin que ceux-ci puisse se rendre compte des suites qui ont pu être données, dans les parlements nationaux, aux textes émanant de leurs commissions et afin qu'ils puissent, en tant que membres de ces commissions, appuyer l'action entreprise dans leurs propres parlements.

4. Résultats obtenus

14. Les résultats obtenus sont clairement exposés dans la circulaire (ainsi que dans le tableau montrant à tout moment l'état des initiatives prises). Il ressort de la circulaire que les efforts du groupe de travail sont de nature à amener deux sortes de résultats : une action, au sein des parlements nationaux en faveur de certains textes de l'Assemblée Consultative, et des débats sur ce que l'on peut appeler généralement « les affaires du Conseil de l'Europe ». (Il faut dire d'ailleurs que les résultats, si modestes soient-ils, qui ressortent des deux premières circulaires ont dépassé l'attente de certains membres du groupe de travail.)

15. On peut toutefois, d'ores et déjà, faire une ou deux remarques sur les résultats obtenus. Il est bien évident que les parlements ne sont susceptibles dé s'intéresser qu'aux textes de l'Assemblée qui offrent un véritable intérêt actuel. Ce n'est pas par hasard que, sur les 39 textes choisis par le groupe de travail comme pouvant faire l'objet d'une action au sein des parlements nationaux, le nombre de ceux qui ont été évoqués dans plus d'un parlement est relativement faible. L'exemple le plus remarquable d'une action générale en faveur d'un texte de l'Assemblée a été l'invitation simultanée, faite par plusieurs parlements à leurs gouvernements, de ne pas donner leur accord à la création d'une quatrième assemblée (Recommandation 117 de l'Assemblée.)

16. Il faut signaler, enfin, la différence entre l'action menée au sein des parlements nationaux en faveur de certains textes de l'Assemblée et la discussion générale des « affaires du Conseil de l'Europe ». Le groupe de travail aura toujours comme premier objectif de favoriser, au sein des parlements nationaux, l'action en faveur de certains textes adoptés par l'Assemblée, puisque c'est là la manière la plus efficace d'obtenir la mise en oeuvre pratique des voeux exprimés par l'Assemblée. La discussion générale des problèmes intéressant le

Conseil de l'Europe constitue une base utile en vue de cette action concrète et crée une atmosphère dans laquelle cette action a plus de chance de réussir; cependant, cette discussion générale ne peut en aucun cas remplacer l'action législative en faveur des voeux de l'Assemblée, c'est-à-dire l'adoption par les parlements nationaux de textes précis émanant de l'Assemblée.

5. Les problèmes qui restent à résoudre

17. Un certain nombre de problèmes ayant trait à l'organisation, aux méthodes de travail et à la politique générale restent encore à résoudre. Le groupe de travail tient à porter ces problèmes à l'attention de l'Assemblée afin que les Représentants puissent, dans le débat qui aura lieu sur le rapport intérimaire, émettre des suggestions sur les solutions à envisager.

18. Le problème le plus important a trait au choix des textes, ou plutôt aux textes eux-mêmes. En examinant ces textes, le groupe de travail s'est aperçu que trop d'entre eux ne sont pas satisfaisants. En premier lieu, il y a trop de textes, et beaucoup d'entre eux sont rédigés en termes bien trop généraux et ! ne traitent que de questions de principe, alors qu'ils devraient formuler des propositions pratiques et concrètes dont la mise en oeuvre aurait fait l'objet d'une étude sérieuse. Il semble que, tant dans les commissions qu'à l'Assemblée, les Représentants ont adopté des textes sans soulever la moindre objection, simplement peut-être parce que ces textes n'étaient pas plus mauvais que beaucoup de ceux que l'Assemblée avait adoptés dans les années précédentes. Or, lorsque le groupe de travail a soumis ces textes à un examen critique et lorsque les membres de ce groupe se sont demandés s'ils pouvaient présenter de tels textes en leur nom personnel, il est apparu que ces membres hésitaient fortement à le faire. Il semble qu'il existe, pour juger un texte, deux normes applicables l'une lors du vote du texte à l'Assemblée et l'autre lorsqu'il s'agit de ! présenter une motion correspondante à un parlement national. Le groupe de travail tient à ce que la même norme s'applique aux textes soumis à l'Assemblée et à ceux qui sont destinés aux parlements nationaux. Une telle exigence peut certes entraîner une réduction considérable du nombre des textes adoptés par l'Assemblée et une analyse beaucoup plus approfondie, tant en commission qu'à l'Assemblée, de la valeur des arguments invoqués et des normes techniques de la rédaction. Il y a lieu de mentionner que le manque de clarté de maint texte de l'Assemblée s'explique notamment par le fait que l'adoption en commission implique souvent la conciliation de points de vue extrêmement divergents. Un tel compromis exige souvent que le sens de certaines parties du texte proposé soit affaibli, et c'est cet affaiblissement qui aboutit à des formules qui, si elles paraissent claires à la commission au moment de leur adoption, sont par la suite quelque peu obscures pour le lecteur non averti.

19. Un autre problème, à peine moins important, est celui de la composition du groupe de travail. Les lourdes tâches qui incombent à chacun des membres ont rendu nécessaire, dans tous les cas, la désignation de suppléants, mais le problème des Etats membres qui ne sont pas représentés à ce groupe de travail reste posé. D'une part, il est indispensable que soit maintenu le principe de la responsabilité personnelle d'un membre de chaque délégation nationale pour l'ensemble de l'action entreprise dans son parlement et, en outre, l'esprit de concurrence amicale entre délégations nationales offre un avantage certain. Ces deux conditions n'existent que si toutes les nations membres du Conseil de l'Europe sont représentées au groupe de travail. D'autre part, un groupe de travail composé de plus de sept membres risque inévitablement de perdre une partie de son efficacité. Il y a là un problème que le groupe de travail continuera à étudier, et il espère pouvoir, à cet égard, formuler des recommandations précises dans le premier rapport annuel qu'il présentera à l'automne prochain.

20. Une autre question, liée à la précédente, est celle des relations entre les porte-parole et les membres du groupe de travail. Dans un ou deux cas, la même personne remplit les deux fonctions. Ce système n'a entraîné aucun inconvénient particulier, tout au moins dans les premiers stades, et l'on peut estimer que, dans certains cas, il peut constituer un facteur d'efficacité. Le groupe de travail estime que les pratiques différentes existant actuellement en cette matière devraient être maintenues jusqu'à ce qu'une expérience plus grande ait pu être acquise. De nouvelles observations seront présentées également sur ce point en fonction de l'expérience des six prochains mois.