

Message spécial du Comité des ministres: extrait sur le rôle des organes du Conseil de l'Europe (20 mai 1954)

Légende: L'extrait de ce message spécial du Comité de ministres, du 20 mai 1954, transmettant à l'Assemblée consultative le programme d'action du Conseil de l'Europe, porte sur les rôles respectifs de l'Assemblée et du Comité et sur les relations entre ces deux organes dans le cadre de l'organisation.

Source: Documents Working Papers. Sixth Ordinary Session (First Part) 20th-29th May, 1954 = Documents de séance. Sixième session ordinaire (Première partie) 20-29 mai 1954. Volume III Doc. 232 to 263 = Tome III Doc. 232 à 263. 1954. Strasbourg: Council of Europe - Consultative Assembly = Conseil de l'Europe - Assemblée consultative. "Message spécial du Comité des Ministres transmettant à l'Assemblée Consultative le programme d'action du Conseil de l'Europe", auteur:Comité des ministres du Conseil de l'Europe , p. 593.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/message_special_du_comite_des_ministres_extrait_sur_le_role_des_organes_du_conseil_de_l_europe_20_mai_1954-fr-bb85a1e0-86c0-4c74-92f9-cf4e01c764f8.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2013

Message spécial¹ du Comité des ministres transmettant à l'Assemblée consultative le programme d'action du Conseil de l'Europe (20 mai 1954)

Introduction

1. Dans notre message du mois de mai 1953, nous avons fait part à l'Assemblée de notre décision d'établir un programme d'action bien défini pour le Conseil de l'Europe, non seulement pour lui permettre de promouvoir avec efficacité la cause de l'unité européenne, mais encore pour mieux faire comprendre aux peuples le rôle que le Conseil doit jouer. Nous nous sommes proposé, ce faisant, d'exploiter plus complètement les virtualités que contient le Statut et d'élargir le champ de l'action commune entre les Membres en nous efforçant d'adopter une politique commune à l'égard de questions déterminées.
2. En septembre, dans notre rapport supplémentaire, nous exposons les méthodes auxquelles nous avons recours pour mener cette tâche à bien. Nous nous engageons en même temps à demander l'avis de l'Assemblée sur le programme, avant son adoption définitive, alors qu'il serait encore sous forme de projet. Le présent message spécial constitue ce programme.
3. Tenant compte de l'avis de l'Assemblée Consultative suivant lequel le Conseil de l'Europe doit constituer « le cadre général de la politique de l'Europe », nous nous sommes efforcés de donner corps et substance à cette idée dans les domaines mentionnés à l'article 1^{er} du Statut. Il est manifeste que, dans ces domaines, les possibilités de l'action intergouvernementale sont loin d'être épuisées, qu'il s'agisse de conclure des conventions ou accords européens — y compris des accords partiels — d'harmoniser les législations internes des pays membres, ou de tout autre mode d'action. Dans des cas appropriés, la participation de pays non membres à une telle action pourrait être aménagée.
4. Dans cet esprit, et pour favoriser la conclusion d'accords dans certains domaines déterminés alors même que la nécessité n'en serait pas immédiatement reconnue par l'unanimité des Etats membres, nous nous proposons d'user, le cas échéant, de la procédure instituée par notre Résolution (51) 62 sur les accords partiels lorsqu'une majorité importante des gouvernements membres sera d'accord, soit pour la mise à l'étude d'une question, soit pour adopter une action commune, soit pour conclure un accord ou une convention, à condition qu'aucun des gouvernements membres ne considère cette manière d'agir comme de nature à léser ses intérêts, et étant bien entendu que tout accord partiel ainsi conclu serait à tout moment ouvert à l'adhésion de tout Membre du Conseil de l'Europe qui n'en ferait pas partie à l'origine.
5. Nous estimons également que la collaboration envisagée dans divers domaines techniques suscitera, en se développant, des sentiments d'étroite solidarité entre les Membres du Conseil.

Chapitre Ier

Considérations de caractère général et politique

Rôles respectifs de l'Assemblée Consultative et du Comité des Ministres

6. Nos travaux sur le programme d'action nous ont conduits à nous pencher sur les problèmes généraux qui se posent au Conseil de l'Europe. L'un des plus importants nous a paru être celui des rôles respectifs de l'Assemblée et du Comité des Ministres. Le rôle du Comité est le plus facile à préciser, car des organisations internationales établies de longue date fournissent à cet égard des précédents. Il appartient au Comité de provoquer et de faire progresser une action intergouvernementale tendant à une union plus étroite entre ses Membres. Son succès peut être mesuré par des résultats tangibles.
7. Quant à l'Assemblée, elle doit continuer à adresser des recommandations à notre Comité, en vue de susciter une action des gouvernements membres. Certes, elle connaîtra encore des déboires. L'application de la règle de l'unanimité au sein du Comité — malgré la possibilité de conclure des accords partiels — et les diverses coutumes et traditions des pays membres s'allient souvent pour faire obstacle à l'application

intégrale des propositions de l'Assemblée. Cependant, des progrès ont été accomplis, et l'Assemblée a contribué pour une large part à les provoquer. Quant au programme d'action, il ne fait pas de doute que l'Assemblée ait son rôle à jouer, non seulement dans son élaboration, mais encore dans sa mise en œuvre.

8. Adresser des recommandations à notre Comité n'est pas, selon nous, l'unique tâche de l'Assemblée. Elle a la mission, d'une importance égale, de servir de guide à l'opinion publique en débattant les grands problèmes de l'heure. Aussi tenons-nous à enregistrer avec une satisfaction particulière le fait qu'un grand débat politique ait eu lieu en septembre dernier. Nous félicitons également l'Assemblée du travail particulièrement important qu'elle a accompli sur la question sarroise, et souhaitons qu'une solution s'en inspirant puisse être rapidement trouvée. Les débats sur les rapports de l'O.E.C.E. ont également présenté un très grand intérêt. Nous espérons que l'Assemblée consacra une partie plus importante de son temps à des débats de ce genre.

9. A notre sens, l'influence des débats de l'Assemblée sur l'opinion publique s'exerce de deux façons : d'abord par les moyens normaux de l'information ; en second lieu, en suscitant chez les Représentants une meilleure compréhension de leurs voisins, qui a d'heureux effets sur les travaux de leurs parlements nationaux. Cette influence serait, à notre avis, renforcée si les parlements nationaux pouvaient être amenés à consacrer plus de temps à la discussion des problèmes du Conseil de l'Europe. Nous nous proposons de recommander aux gouvernements membres de faire de leur mieux pour parvenir à ce résultat, et nous espérons que les Représentants prendront personnellement des initiatives dans le même sens.

Coopération entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres

10. L'examen des rôles respectifs de notre Comité et de l'Assemblée nous a amenés à envisager les moyens de resserrer leur coopération. Nous avons décidé d'inviter l'Assemblée à exprimer son avis et à présenter toute proposition qu'elle pourrait, quant à elle, juger utile sur les deux points suivants.

11. Nous avons constaté que nous étions souvent mal informés des travaux poursuivis au sein des commissions de l'Assemblée. Nous attacherions du prix à connaître les propositions que l'Assemblée pourrait présenter pour permettre à nos Délégués de mieux suivre ces travaux. Dans le même ordre d'idées, notre Comité propose que tous les documents des commissions de l'Assemblée soient mis à la disposition des gouvernements membres.

12. Nous sommes convaincus que l'Assemblée pourrait trouver intérêt à examiner ces deux points. Les gouvernements membres seraient ainsi mieux à même de comprendre les motifs qui ont inspiré les résolutions et recommandations de l'Assemblée, et seraient en mesure de faire connaître plus rapidement aux Représentants de l'Assemblée leur avis sur les propositions considérées. Le nombre de ces résolutions et recommandations auxquelles notre Comité peut souscrire s'en trouverait très probablement augmenté.

13. Au cours du débat qui a précédé l'adoption de la réponse de l'Assemblée à notre message et à notre quatrième rapport, plusieurs Représentants ont marqué une certaine impatience devant la lenteur apparente avec laquelle notre Comité procédait à l'examen des recommandations et résolutions de l'Assemblée. Compte tenu du sentiment qui s'est ainsi exprimé, nous nous proposons à l'avenir d'adopter dans chaque cas l'une des procédures suivantes :

(a) Adoption totale, immédiate ou différée ;

(b) Adoption partielle, immédiate ou différée, en tenant compte de l'article 15 du règlement intérieur du Comité des Ministres ;

(c) Renvoi pour étude à une autre instance de coopération internationale ;

(d) Rejet pur et simple. Cette dernière attitude découle du fait qu'un organe exécutif n'est pas nécessairement obligé de donner suite ou de mettre à l'étude toute idée émise ou tout projet formulé par un organe

consultatif.

Méthodes de travail du Comité des Ministres

14. Nous avons examiné les moyens dont dispose notre Comité pour mener à bien les tâches qui lui incombent. Nos Délégués se réunissent fréquemment ; ils règlent, en notre nom, toutes les questions secondaires et bon nombre de problèmes plus importants. Nous pouvons déjà compter sur six comités de fonctionnaires, qui nous fournissent des avis d'experts. Ces comités traitent respectivement des questions culturelles, du traitement réciproque des nationaux, du règlement pacifique des différends, de l'extradition, des brevets et de la sécurité sociale. Nous avons décidé, compte tenu des tâches nouvelles que l'exécution du programme nous imposera, qu'il y avait lieu d'instituer un comité chargé des questions sociales (autres que celles de la sécurité sociale). Cet ensemble de comités nous semble satisfaisant, pour le moment ; nous ne manquerons pas de le compléter dès que cela se révèlera utile.

15. Nous avons jugé que nos comités, et plus particulièrement les comités social et culturel, pourraient, dans leurs travaux, tirer profit de l'expérience des pays Scandinaves, notamment en vue de faciliter les contacts entre nos administrations nationales. Nous leur transmettons en conséquence, pour leur information, et dans la pensée qu'ils pourraient y trouver des idées susceptibles d'une application à l'échelle européenne, le mémorandum sur la coopération Scandinave qui a été présenté à l'Assemblée par les représentants des pays nordiques.

Le Conseil de l'Europe et les autres organisations internationales

16. Nous nous sommes sérieusement préoccupés de définir une procédure qui permît de coordonner les travaux du Conseil et ceux des autres organisations internationales — coordination d'autant plus indispensable que sont plus étendues les attributions du Conseil ². La différence de nature entre le Comité et l'Assemblée fait que cette nécessité ne les affecte pas au même degré. Presque toutes les organisations internationales comportent un organe ministériel ; très peu disposent d'un organe parlementaire. En général, il ne siéra pas que notre Comité examine un problème en même temps que l'organe ministériel d'une autre organisation internationale ; mais l'Assemblée pourra souvent le faire utilement, parce qu'elle envisage les problèmes dont elle est saisie sous un angle différent. Nos conclusions ne s'appliquent donc directement qu'aux activités de notre Comité. L'Assemblée, quant à elle, pourra cependant juger expédient d'adapter à son propre cas certains des principes fondamentaux dont elles procèdent.

17. Dans les domaines définis à l'article 1^{er}(b) du Statut, le Conseil de l'Europe est fondé à s'intéresser à tout problème, même technique, dont la solution peut favoriser une union plus étroite entre ses Membres. Il en résulte qu'il peut, sur le plan européen, examiner des questions qui intéressent des institutions internationales plus spécialisées ou plus larges, si cet examen peut aboutir à une action intergouvernementale fructueuse, impossible autrement. Un examen préalable des travaux entrepris ou envisagés, dans les mêmes domaines, par les autres organisations internationales, est, à cet égard, nécessaire. Pour nous y aider, nous avons chargé le Secrétariat d'établir périodiquement une liste détaillée des questions d'intérêt européen dont s'occupent au même moment les diverses organisations internationales. Cette liste pourra également être de quelque utilité à l'Assemblée, et nous avons demandé au Secrétariat de la transmettre à tous les Représentants.

18. Lorsque notre examen fera apparaître qu'aucune autre organisation internationale n'est compétente dans le domaine considéré, il ne se posera manifestement aucun problème de coordination. Si une autre organisation internationale est compétente, la première démarche sera de s'informer de ce qu'elle a accompli, ou de ce qu'elle envisage en la matière. A ce stade, notre Comité pourra, soit constater que plus rien d'utile ne peut être fait, soit inviter l'organisation en cause à développer ses activités dans un sens ou dans l'autre. Si l'organisation n'est pas à même de répondre à cet appel, ou ne s'y montre pas disposée, notre Comité pourra se charger lui-même de la question sans crainte d'un chevauchement d'activités.

19. Dans tous les cas, une entente préalable entre le Conseil de l'Europe et l'organisation en question est nécessaire, cette entente résultant d'une négociation entre le Conseil et l'organisation intéressée.

20. Nous sommes convaincus que cette méthode contribuera à faire du Conseil de l'Europe le cadre où des solutions européennes concertées seront préparées, pour être promues et appliquées par l'instance internationale jugée la plus appropriée dans chaque cas.

21. Nous désirons faire ici mention d'une question connexe qui a attiré l'attention de l'Assemblée, à savoir la consultation entre les Représentants au sein d'organisations plus larges des pays membres du Conseil de l'Europe. Nous sommes convenus que des consultations pourraient s'instituer entre les pays membres du Conseil, en vue de préparer les réunions des organisations internationales plus vastes, et de définir une attitude commune dans divers domaines techniques, lorsque la nécessité s'en fait sentir. Dans les cas où le Conseil aura renvoyé lui-même un problème à une autre organisation de composition plus large, il sera normalement utile et souhaitable que des consultations interviennent entre les représentants des pays membres au Conseil auprès de cette organisation. Il convient, à ce propos, de noter que des arrangements, très souvent mis à profit, permettent déjà aux gouvernements des Membres d'examiner de concert les problèmes d'actualité en général, et plus particulièrement ceux qui sont susceptibles d'être débattus au sein d'organisations plus vastes.

22. Nos observations sur les problèmes de caractère général ou politique s'arrêteront là. Nous passons maintenant au programme proprement dit et nous consacrerons un chapitre de ce message à chacun des différents domaines sur lesquels porte l'activité du Conseil.

[...]

1. Voir 6^e Session, 1954 : 2^e séance, 20 mai 1954 (renvoi aux commissions compétentes), Doc. 252 (Rapport de commission portant avis sur le chapitre III), 10^e séance, 28 mai 1954 (adoption du projet d'avis) et Avis n° 9.

2. Les attributions du Conseil sont principalement définies aux paragraphes (a) et (b) de l'article 1^{er} du Statut, qui sont ainsi libellés :

« (a) Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.

(b) Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »