

# **Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

par Guy De Vel,  
docteur en droit,  
directeur délégué au Secrétariat du Comité des Ministres

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1994

Edition anglaise :

*The Committee of Ministers of the Council of Europe*

ISBN 92-871-2571-6

Les vues exprimées par l'auteur n'engagent que sa seule responsabilité et ne reflètent pas la position de l'Organisation.

Conception : Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Service de l'édition et de la documentation  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-2543-0

© Conseil de l'Europe, 1994

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

*Docteur en droit de l'université de Louvain, directeur délégué au Secrétariat du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Secrétaire du Comité des Ministres depuis 1987 et fonctionnaire international au Conseil de l'Europe depuis 1972, Guy De Vel a occupé dans cette Organisation diverses fonctions: à la Commission européenne des Droits de l'Homme, au Cabinet du Secrétaire Général, à la Direction des droits de l'homme, à la Direction des affaires juridiques, et, par la suite, en tant que chef de la Division du plan et du programme.*

*Auteur de divers ouvrages et articles juridiques, Guy De Vel a rédigé le présent ouvrage à l'occasion de la 500<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres en 1993.*

## Sommaire

Introduction .....	11
<b>Chapitre I – Définition, composition et organisation .....</b>	<b>15</b>
1. Définition .....	15
2. Réunions au niveau ministériel .....	15
a. Composition .....	15
b. Fréquence .....	16
c. Lieu .....	17
d. Durée .....	18
3. Réunions des Délégués des Ministres .....	18
a. Aspects institutionnels.....	18
b. Délégués des Ministres – Représentants permanents.....	20
c. Privilèges et immunités .....	21
d. Lieu de réunion .....	21
e. Fréquence.....	21
f. Niveau A – Niveau B.....	21
g. Réunions « droits de l'homme » (« DH»).....	23
<b>Chapitre II – Action du Comité des Ministres .....</b>	<b>25</b>
1. Pouvoirs statutaires .....	25
2. Ordre du jour et contenu des sessions au niveau ministériel .....	26
a. Dispositions réglementaires.....	26
b. Dialogue politique.....	26
c. Orientation politique des activités intergouvernementales.....	30
d. Fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Europe .....	30
e. Résultats et publicité des travaux .....	31
3. Ordre du jour et contenu des réunions des Délégués des Ministres .....	32
a. Dispositions réglementaires.....	32

b.	Dialogue politique.....	34
c.	Conventions et accords .....	36
d.	Recommandations aux Etats membres – Résolutions .....	37
i.	Recommandations.....	37
ii.	Résolutions.....	38
e.	Matières administratives et financières .....	38
i.	Dispositions statutaires .....	38
ii.	Mise en œuvre .....	39
f.	Activités intergouvernementales .....	41
i.	Programmation des activités intergouvernementales .....	42
ii.	Mise en œuvre des activités intergouvernementales.....	43
g.	Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale .....	45
i.	Objectifs .....	45
ii.	Axes.....	46
iii.	Bénéficiaires .....	46
iv.	Rôle du Comité des Ministres.....	47
h.	Suivi des recommandations de l'Assemblée.....	47
i.	Autres compétences .....	49
i.	Adhésion et retrait de membres.....	49
ii.	Statut d'observateur.....	53
iii.	Questions diverses .....	53
j.	Compétences conventionnelles .....	54
<b>Chapitre III – Procédure</b> .....		<b>57</b>
1.	Sources.....	57
2.	Dispositions statutaires .....	57
a.	Majorités requises .....	58
b.	Huis clos – Informations sur les discussions et conclusions.....	61
3.	Règlement intérieur du Comité des Ministres et Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres .....	64
4.	Procédure régissant l'adoption et l'ouverture à la signature de conventions et d'accords .....	65
a.	Adoption .....	65
b.	Ouverture à la signature .....	66
c.	Rapport explicatif.....	66
d.	Avis de l'Assemblée parlementaire .....	66

e. Décisions à prendre par le Comité des Ministres relatives à des conventions existantes .....	66
5. Dispositions régissant la création d'accords partiels, d'accords élargis ou d'accords partiels élargis .....	67
a. Diverses formules d'accords partiels, d'accords élargis ou d'accords partiels élargis .....	67
b. Procédure régissant la création.....	69
6. Dispositions spécifiques .....	70
7. Quorum .....	71
8. Modalités de vote.....	71
9. Participants .....	73
a. Délégations.....	73
b. Secrétaire Général et Secrétariat.....	74
c. Autres participants .....	74
d. Union européenne .....	76
10. Langues.....	78
11. Ordre des travaux .....	78
12. Documentation .....	79
13. Actes du Comité des Ministres .....	80
a. Niveau ministériel .....	80
b. Niveau des Délégués des Ministres .....	80
14. Présidence .....	81
a. Niveau ministériel .....	81
b. Niveau des Délégués des Ministres .....	82
i. «Niveau A».....	82
ii. «Niveau B» .....	83
c. Rôle de la présidence .....	84
15. Bureau .....	85
a. Historique, composition et pouvoirs .....	85
b. Procédure .....	88
i. Quorum.....	88
ii. Vote.....	88
16. Groupes de rapporteurs, groupes de travail et autres instances .....	88
a. Groupes de rapporteurs .....	88
i. Historique et tâches.....	88

ii. Composition.....	90
iii. Fonctionnement.....	90
iv. Développements récents.....	90
b. Groupes de travail.....	93
c. Autres instances.....	93
i. Commission de liaison Conseil de l'Europe/OCDE.....	93
ii. Comité de liaison Conseil de l'Europe/partenaires sociaux (LCML).....	94
iii. Groupe de travail <i>ad hoc</i> sur les modalités des relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales.....	95
17. Dispositions de procédure particulières lorsque le Comité des Ministres remplit des fonctions en vertu de certaines conventions.....	97

#### **Chapitre IV – Relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée.....** 99

1. Rapport statutaire du Comité des Ministres et présence de ministres à l'Assemblée parlementaire.....	101
a. Rapport écrit.....	101
b. Présentation orale.....	102
c. Questions parlementaires pour réponse orale.....	103
d. Prise de parole d'un ministre devant l'Assemblée parlementaire à titre individuel.....	104
e. Accès des représentants gouvernementaux aux commissions de l'Assemblée.....	105
2. Comité Mixte – Comité Mixte élargi (Colloque).....	106
a. Composition.....	106
b. Procédure.....	107
c. Comité Mixte/Comité Mixte élargi (Colloque).....	108
d. Ordre du jour.....	108
3. Groupe de travail mixte.....	110
4. Autres contacts entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.....	110
a. Avis.....	111
b. Autres modalités de coopération.....	111

#### **Chapitre V – Relations entre le Comité des Ministres et d'autres organismes** 113

1. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).....	113
a. Historique et définition.....	113
b. Objectifs.....	114

c. Procédure .....	114
2. Conférences de ministres spécialisés .....	116
a. Historique et régime juridique .....	116
b. Rôle du Comité des Ministres.....	117
i. Convocation.....	118
ii. Préparation .....	119
iii. Participants .....	120
iv. Ordre du jour .....	121
v. Suivi des conférences .....	122
<b>Chapitre VI – Révision du Statut – Résolutions statutaires .....</b>	<b>123</b>
a. Procédure d'amendement du Statut du Conseil de l'Europe et majorités requises .....	123
b. Procédure d'adoption des résolutions statutaires.....	124
<b>Annexe I – Fréquence des réunions du Comité des Ministres et des Délégués des Ministres de 1988 au 31 août 1994.....</b>	<b>127</b>
<b>Annexe II – Déclarations adoptées lors de sessions ministérielles du Comité des Ministres.....</b>	<b>129</b>
<b>Annexe III – Liste des accords partiels .....</b>	<b>131</b>
<b>Annexe IV – Liste des groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres .....</b>	<b>133</b>
<b>Annexe V – Liste des conférences de ministres spécialisés avec lesquelles le Comité des Ministres entretient des « rapports particuliers de travail » .....</b>	<b>135</b>
<b>Addendum relatif aux développements récents intervenus au moment de la mise sous presse du présent ouvrage .....</b>	<b>137</b>
<b>Bibliographie sommaire .....</b>	<b>147</b>
1. Ouvrages généraux .....	147
2. Ouvrages sur les fonctions du Comité des Ministres en application de la Convention européenne des Droits de l'Homme .....	147

## Introduction

Cet ouvrage a été rédigé entre mai 1989 et octobre 1993, c'est-à-dire entre l'adoption par le Comité des Ministres, le 5 mai 1989, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe, de la Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne, qui a donné une nouvelle impulsion politique aux activités du Conseil de l'Europe et à son ouverture vers les pays d'Europe centrale et orientale, et le Sommet de Vienne, les 8 et 9 octobre 1993, qui a confirmé par la Déclaration de Vienne le rôle du Conseil de l'Europe en tant qu'« institution politique européenne par excellence en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste ».

Entre 1989 et 1993, le Conseil de l'Europe, passant de vingt-trois à trente-deux Etats membres, a subi de profondes modifications tout en restant fidèle à sa vocation et à ses principes statutaires.

A plusieurs reprises, la parution de cet ouvrage a été retardée par des événements nouveaux qui risquaient de le rendre dépassé. Il peut paraître présomptueux de le publier immédiatement après le Sommet de Vienne, qui devrait avoir des conséquences profondes sur les activités et le fonctionnement du Conseil de l'Europe et, par conséquent, de son Comité des Ministres. Le sommet a prouvé que le Conseil de l'Europe est une institution dynamique. Il constitue un nouveau départ pour l'Organisation.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ayant « chargé le Comité des Ministres d'apporter au Statut de l'Organisation les améliorations nécessaires à son fonctionnement », il semble utile, au moment de s'engager dans de telles réformes, de disposer d'une « photographie » du fonctionnement actuel du Comité des Ministres, assortie d'un rappel historique et de quelques perspectives d'avenir.

Il y a lieu de garder également à l'esprit que les chefs d'Etat et de gouvernement se sont déclarés résolus «à faire plein usage du forum politique que constituent le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire pour favoriser, selon les compétences et conformément à la vocation de l'Organisation, le renforcement de la sécurité démocratique en Europe». Ils ont ajouté que «le dialogue politique au sein de notre Organisation apportera une contribution précieuse à la stabilité sur notre continent».

Pour favoriser ce dialogue politique, il sera nécessaire de revoir les méthodes de travail du Comité des Ministres. Cet ouvrage paraît au moment où les Délégués des Ministres tiennent leur 500<sup>e</sup> réunion et où, justement, ils se sont lancés dans une réforme des méthodes de travail du Comité, afin de lui permettre de consacrer plus de temps aux discussions politiques de substance.

C'est là, en effet, un exercice indispensable si l'on veut rendre le Comité des Ministres à même de répondre aux immenses tâches que la Déclaration de Vienne lui a confiées.

Enfin, le présent ouvrage tente de guider le lecteur à travers les procédures complexes du Comité des Ministres tout en tenant largement compte, d'une façon pragmatique, de la pratique instaurée au fil des ans, et plus particulièrement au cours des dernières années, riches en développements.

Strasbourg, le 18 octobre 1993

#### *Note liminaire à la deuxième édition*

Une première version provisoire de cet ouvrage a été publiée, en tirage limité, en octobre 1993, à l'occasion de la 500<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres. Au moment de mettre sous presse la version définitive, l'auteur s'est rendu compte qu'en moins d'une année de nombreux développements nouveaux étaient intervenus, dont il a été tenu compte dans toute la mesure du possible. Il s'agit essentiellement des suites réservées au Sommet de Vienne et de la réforme des méthodes de travail des Délégués des Ministres intervenue en janvier 1994.

Le Conseil de l'Europe est en pleine évolution et à la veille d'un élargissement considérable qui provoquera sans aucun doute des mutations profondes. En effet, depuis 1989, neuf Etats d'Europe centrale et orientale ont adhéré au Conseil de l'Europe. Huit autres ont demandé leur adhésion et l'Organisation pourrait bientôt compter quarante et un Etats membres !

Strasbourg, le 1<sup>er</sup> septembre 1994

Au moment de la mise sous presse divers développements intéressants viennent d'intervenir, à l'occasion de la 95<sup>e</sup> session du Comité des Ministres. Ils font l'objet d'un addendum figurant page 137 et suivantes du présent ouvrage.

Strasbourg, le 12 septembre 1994

# Chapitre I – Définition, composition et organisation

## 1. Définition

Le Comité des Ministres est l'organe exécutif du Conseil de l'Europe dont le rôle et les fonctions sont définis au chapitre IV du Statut. Il constitue un organe représentatif des gouvernements des Etats européens, membres du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. «Sa position est contradictoire : le Comité des Ministres est en situation de dépendance vis-à-vis des Etats membres et en situation de prééminence vis-à-vis de l'Assemblée consultative, le second organe du Conseil de l'Europe»<sup>2</sup>.

## 2. Réunions au niveau ministériel

### a. *Composition*

Le Comité des Ministres est composé d'un représentant de chacun des Etats membres. Ce représentant est le ministre des Affaires étrangères. Lorsque celui-ci n'est pas en mesure de siéger, ou si d'autres circonstances le recommandent, un suppléant peut être désigné «pour agir à sa place» qui «sera, dans toute la mesure du possible, un membre du gouvernement de son pays»<sup>3</sup>. Il n'est pas rare qu'un ministre se

---

1. Au moment de mettre cet ouvrage sous presse, les Etats membres sont au nombre de trente-trois : Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni.

2. Lamoureux (F.) et Molinié (J.), *Un exemple de coopération intergouvernementale. Le Conseil de l'Europe*, Paris, 1972, Presses universitaires de France, collection Themis.

3. Statut du Conseil de l'Europe (Série des traités européens (STE) n° 1, article 14). Voir également Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 10.

fasse représenter par un suppléant, que ce soit un autre membre du gouvernement (par exemple un ministre ou secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes) ou un diplomate de rang élevé.

Selon le Statut<sup>1</sup>, les représentants des Etats membres à l'Assemblée parlementaire ne peuvent pas être en même temps membres du Comité des Ministres. Il est néanmoins arrivé en de rares occasions qu'un suppléant désigné pour remplacer un ministre des Affaires étrangères soit également représentant à l'Assemblée.

Des permutations entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres peuvent se produire lorsqu'un membre du Comité des Ministres quitte ses fonctions gouvernementales et est ensuite nommé représentant à l'Assemblée ou, inversement, lorsqu'un représentant à l'Assemblée se voit attribuer un portefeuille ministériel dans son pays. De telles permutations favorisent évidemment une meilleure compréhension entre ces deux organes du Conseil de l'Europe.

#### b. *Fréquence*

Le Statut dispose que<sup>2</sup> «le Comité des Ministres se réunit obligatoirement avant l'ouverture des sessions de l'Assemblée<sup>3</sup> consultative et au début de ces sessions; il se réunit, en outre, toutes les fois qu'il l'estime utile».

Le Président fixe la date d'ouverture des sessions après avoir pris l'avis des représentants au Comité<sup>4</sup>. En réalité, cette date est généralement proposée par la présidence, fixée à titre provisoire par les Délégués des Ministres (voir ci-après) et ensuite confirmée par les ministres. Dans la pratique actuelle, le Comité des Ministres tient deux sessions «ordinaires» par an au niveau ministériel, l'une au printemps (habituellement

---

1. Statut du Conseil de l'Europe, article 25.a.

2. Statut du Conseil de l'Europe, article 21.c. Voir également Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 1.a.

3. Lors de la 508<sup>e</sup> réunion (février 1994), les Délégués des Ministres ont décidé d'utiliser à l'avenir la dénomination «Assemblée parlementaire» dans tous les documents du Conseil de l'Europe, en accord avec une pratique déjà établie.

4. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 2.

en avril-mai), l'autre vers la fin de l'année (habituellement en novembre)<sup>1</sup>.

Le Comité des Ministres peut, de plus, se réunir à tout moment à la demande de l'un de ses membres ou du Secrétaire Général, si les deux tiers des membres expriment leur accord<sup>2</sup>. Le Comité des Ministres a tenu, surtout depuis 1989 avec les bouleversements en Europe centrale et orientale, plusieurs réunions extraordinaires ou spéciales<sup>3</sup>, sur proposition de la présidence, dans le pays de celle-ci.

### c. *Lieu*

Le Statut<sup>4</sup> prévoit également que, sauf décision contraire du Comité des Ministres, les réunions se tiennent au siège du Conseil de l'Europe et donc à Strasbourg. Dans le passé, certaines réunions ordinaires ont eu lieu en dehors de cette ville. C'est ainsi que, jusqu'en 1975, la session de fin d'année s'est habituellement tenue à Paris. Des sessions ont également eu lieu à Rome (novembre 1950, lors de laquelle fut signée la Convention européenne des Droits de l'Homme), à Londres (mai 1969, pour commémorer le vingtième anniversaire de la signature du Statut de l'Organisation dans cette ville), à Lisbonne (avril 1980) et enfin à Rome (novembre 1990, à l'occasion du quarantième anniversaire de la signature de la Convention européenne des Droits de l'Homme). En outre, des réunions spéciales ou extraordinaires se sont tenues en dehors de Strasbourg (voir ci-dessus).

---

1. Le « timing » des réunions par rapport aux sessions de l'Assemblée, c'est-à-dire l'obligation de se réunir avant l'ouverture des sessions de l'Assemblée et au début de ces sessions (article 21.c du Statut), n'a plus de véritable raison d'être ; il date d'une époque où l'Assemblée parlementaire n'avait qu'une session par an (au lieu de plusieurs parties de session comme c'est le cas actuellement), où le Comité des Ministres ne se réunissait qu'au niveau ministériel et avait, en vertu d'une rédaction antérieure de l'article 23 du Statut, amendé en 1951, certains pouvoirs en ce qui concerne l'approbation de l'inscription de points à l'ordre du jour de l'Assemblée. Si, jusqu'en 1993, le Comité des Ministres a tenu sa session de printemps pendant la partie de session de printemps de l'Assemblée parlementaire, cela n'est plus le cas à partir de 1994, l'Assemblée ayant modifié son calendrier des sessions et parties de sessions, chaque session commençant à l'ouverture de la première partie de session ordinaire, en janvier-février, et se terminant à la première partie de la session ordinaire de l'année suivante (janvier-février) (dans le passé, la session commençait en avril ou mai).

2. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 1.b.

3. Liste des réunions spéciales ou extraordinaires : réunion ministérielle spéciale (Lisbonne, 23-24 mars 1990) ; réunion extraordinaire du Comité des Ministres (Madrid, 21 février 1991) ; réunion ministérielle spéciale (Istanbul, 10-11 septembre 1992).

4. Article 21.a.ii

#### d. *Durée*

Dans les années 80, les réunions débutaient souvent en fin d'après-midi par une réunion informelle (restreinte aux ministres et au Secrétaire Général) où étaient discutées des questions importantes de l'actualité internationale, pour se poursuivre le lendemain par une réunion formelle.

A partir de la 82<sup>e</sup> session (mai 1988) cependant, la durée totale de la session a été réduite à une journée et la réunion informelle a été remplacée par une séance restreinte à laquelle assistaient également les représentants permanents et les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères. Ces séances restreintes ont eu tendance à disparaître à la fin des années 80 et souvent les sessions ont été réduites à une journée, voire même une demi-journée. Cela n'a pas manqué de poser des problèmes car, en même temps, surtout depuis 1989, le rôle politique du Conseil de l'Europe s'est accru et les ministres ont eu des points plus importants à leur ordre du jour alors que les sessions ont été raccourcies.

Récemment, lors de la 92<sup>e</sup> session (14 mai 1993), la présidence (britannique) a tenté de remédier à cette situation en limitant le nombre de points à l'ordre du jour, d'une part, et en tentant avec succès de rendre les débats plus informels, notamment par une présidence plus active, d'autre part. En outre, une partie de la session s'est déroulée en séance informelle réservée aux chefs de délégations accompagnés de trois personnes de leur choix. Cette initiative a été très appréciée, mais l'augmentation du nombre de délégations pourrait bien obliger le Comité à prolonger ses réunions à l'avenir. Lors de la 94<sup>e</sup> session (10 mai 1994), il y eut également une séance informelle mais sans limitation du nombre de personnes par délégation<sup>1</sup>.

### **3. Réunions des Délégués des Ministres**

#### a. *Aspects institutionnels*

Il est évident que les ministres ne peuvent pas, au cours des deux ou trois sessions qu'ils tiennent par an, traiter de toutes les questions qui appellent un examen ou une décision de la part du Comité des Ministres.

---

1. Voir l'addendum page 137 et suivantes.

C'est pourquoi, en mars 1952, le Comité des Ministres a décidé que chaque représentant au Comité pourrait désigner un «Délégué» chargé d'agir en son nom dans l'intervalle des sessions du Comité. Ces Délégués se réuniraient afin d'effectuer les travaux nécessaires et de prendre des décisions au nom du Comité des Ministres<sup>1</sup>. Conformément à cette décision et au Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres<sup>2</sup>, les Délégués sont habilités à traiter de toute question relevant de la compétence du Comité des Ministres et à prendre des décisions en son nom. Les décisions adoptées par les Délégués, en vertu du pouvoir qui leur a été conféré par les ministres qui les ont désignés, sont considérées comme prises au nom du Comité des Ministres et ont la même force et le même effet que les décisions du Comité des Ministres siégeant au niveau ministériel.

Toutefois, les Délégués ne prennent pas de décision sur toute question qui, de l'avis de l'un ou de plusieurs d'entre eux, devrait en raison de son importance politique être traitée au niveau ministériel<sup>3</sup>. Par conséquent, tout Délégué a le droit de demander qu'une question particulière soit soumise à l'examen du Comité des Ministres siégeant au niveau ministériel, même si celle-ci n'exige pas l'unanimité des Délégués.

Il est important de noter que du point de vue institutionnel il n'existe pas de «Comité des Délégués»; il n'y a qu'un Comité des Ministres, se réunissant soit au niveau ministériel soit au niveau des Délégués. Toutes les décisions prises par les Délégués sont donc des décisions du Comité des Ministres et cela vaut également pour l'adoption d'instruments juridiques tels que conventions et accords, recommandations, résolutions, ou encore de réponses aux recommandations de l'Assemblée parlementaire.

Les Délégués traitent la plupart des questions dont le Comité des Ministres est saisi, ce qui permet aux ministres, qui ne siègent que deux fois l'an, de se concentrer sur les problèmes les plus importants de l'actualité internationale, de la politique européenne ou de la vie de l'Organisation. En outre, les Délégués accomplissent un travail

---

1. Résolution (52) 24 adoptée lors de la 10<sup>e</sup> session du Comité des Ministres et article 14 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

2. Article 2.

3. Article 2, paragraphe 3, du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

considérable en vue de préparer les réunions ministérielles et de leur donner les suites qui s'imposent.

b. *Délégués des Ministres – Représentants permanents*

Les Délégués des Ministres sont habituellement les représentants permanents des gouvernements auprès du Conseil de l'Europe. Pour maintenir le contact entre le Conseil de l'Europe et les gouvernements des Etats membres, étant donné l'expansion des travaux de l'Organisation, le caractère continu et la complexité de ceux-ci, le Comité des Ministres avait en effet été amené à adopter, en mai 1951<sup>1</sup>, une résolution demandant à chaque Etat membre d'étudier la possibilité de se faire représenter en permanence au siège du Conseil. Depuis mars 1952<sup>2</sup>, chaque membre désigne un représentant permanent chargé d'agir comme Délégué du Ministre. Les représentants permanents sont officiellement accrédités auprès du Conseil et bénéficient du statut diplomatique. Actuellement, la grande majorité réside à Strasbourg. Cependant, plusieurs gouvernements ont désigné des représentants qui cumulent plusieurs fonctions et qui, bien que ne résidant pas à Strasbourg, y viennent régulièrement pour assister aux réunions des Délégués des Ministres<sup>3</sup>.

Le fait de résider à Strasbourg facilite indubitablement les relations avec l'Organisation et rend l'action du Comité des Ministres plus efficace, surtout à un moment où le rôle de l'Organisation et, par conséquent, du Comité des Ministres, s'affirme et où le nombre de réunions s'est considérablement accru. Les représentants permanents sont généralement de hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, ayant souvent rang d'ambassadeur. La plupart des représentations permanentes des Etats membres auprès du Conseil de l'Europe comprennent en outre un nombre plus ou moins élevé d'autres agents diplomatiques et administratifs, qui a tendance à s'accroître en raison de l'augmentation de la charge de travail.

---

1. Résolution (51) 26 adoptée lors de la 8<sup>e</sup> session du Comité des Ministres.

2. Résolution (52) 24 adoptée lors de la 10<sup>e</sup> session du Comité des Ministres.

3. En 1974, sur dix-sept Etats membres, dix seulement avaient un représentant permanent résidant à Strasbourg.

En 1989, sur vingt-deux Etats membres, dix-neuf avaient un représentant permanent résidant à Strasbourg.

En septembre 1994, sur trente-deux Etats membres, vingt-neuf avaient une représentation permanente ou un chargé d'affaires résidant à Strasbourg.

### c. *Privilèges et immunités*

Aux termes de l'article 40.a du Statut, «le Conseil de l'Europe, les représentants des membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions». Les privilèges et immunités des représentants au Comité des Ministres sont précisés dans l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (Série des traités européens (STE) n° 2) du 2 septembre 1949<sup>1</sup>. Par ailleurs, le Protocole additionnel n° 1 (STE n° 10) de 1952 à cet accord étend le bénéfice de ces dispositions «aux représentants qui assistent à des réunions des Délégués des Ministres»<sup>2</sup>.

### d. *Lieu de réunion*

Les réunions des Délégués ont lieu à Strasbourg, à moins que les Délégués n'en décident autrement à la majorité simple<sup>3</sup>. Les réunions en dehors de Strasbourg ont été extrêmement rares et se sont tenues en marge d'une autre manifestation (par exemple d'un Comité Mixte avec une délégation de l'Assemblée parlementaire (voir ci-après, chapitre IV).

### e. *Fréquence*

Entre 1952 et 1988, il y a eu entre huit et treize réunions des Délégués par an, d'une durée de six à dix jours. A partir de 1988, le nombre de réunions s'est considérablement accru. C'est ainsi qu'en 1991 il y a eu trente-huit réunions plénières et, en 1993, trente-quatre. Il faut actuellement compter deux réunions «ordinaires» par mois (de septembre à juin) fixées dans un calendrier adopté par les Délégués l'année précédente. A ces réunions «ordinaires» s'ajoutent bon nombre de réunions spéciales et extraordinaires (voir statistique des réunions à l'annexe I).

### f. *Niveau A – Niveau B*

Pour alléger la charge qui leur était imposée, les Délégués ont décidé en 1975<sup>4</sup> que leurs réunions ordinaires se tiendraient désormais partiellement au niveau des adjoints aux chefs de délégation («niveau B»).

---

1. Dispositions du titre IV.

2. Article 2.

3. Article 3, paragraphe 3, du Règlement intérieur des Délégués des Ministres.

4. 243<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (mars 1975).

Les séances au «niveau B» font évidemment partie intégrante des réunions ordinaires des Délégués des Ministres de telle sorte que les décisions qui y sont prises sont également des décisions du Comité des Ministres. Il y a cependant lieu de souligner que chaque délégation a toujours le droit d'obtenir qu'un point prévu au niveau B soit traité au niveau A.

Si, à l'origine, les séances au niveau B traitaient d'un nombre assez limité de points non controversés, elles ont, avec le temps, pris de plus en plus d'importance. Actuellement, de nombreux points – même de substance ou controversés – sont examinés et tranchés au niveau B, allégeant ainsi sensiblement les travaux au niveau A, et permettant de consacrer davantage de temps à ce dernier niveau aux questions les plus importantes, surtout du point de vue politique.

Les séances au niveau B se tiennent habituellement, mais pas nécessairement, avant celles du niveau A. Formellement, elles sont prévues pour une journée et demie. Au moins un tiers, en moyenne, des points à l'ordre du jour sont examinés au niveau B – dont la plupart ont trait aux activités intergouvernementales, aux rapports de comités d'experts intergouvernementaux, à des réponses aux textes adoptés par l'Assemblée parlementaire, à des questions administratives. Un certain nombre de points simples et ne prêtant pas à controverse sont même, depuis quelque temps, regroupés pour être adoptés en bloc, sans débat, en début de séance. Tout cela a permis dans la pratique d'abrégé quelque peu la durée des réunions au niveau A, ou au moins de ne pas les prolonger (les réunions mensuelles « ordinaires » – à l'exception des réunions « DH » qui sont prévues pour deux jours – durent habituellement de trois à quatre jours).

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail des Délégués des Ministres intervenue en janvier 1994<sup>1</sup>, les Délégués ont chargé leur bureau de poursuivre ses efforts en vue de confier plus de points de leur ordre du jour au niveau B. C'est en effet le bureau qui fait des propositions au Comité plénier pour la répartition des points entre niveaux A et B. Ces propositions sont soumises pour approbation au Comité plénier, siégeant au niveau A, à la fin de chaque réunion ordinaire, pour

---

1. 506<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, janvier 1994.

la réunion qui suit. Dans le cadre de la réforme, les Délégués ont également autorisé leur Président à apporter, dans les jours qui précèdent une réunion, les ajustements nécessaires au choix du bureau. A la suite de ces réformes, le nombre de points confié au niveau B s'est considérablement accru<sup>1</sup>.

g. *Réunions «droits de l'homme» («DH»)*

Parmi les deux réunions mensuelles «ordinaires» au niveau A, l'une était principalement consacrée, depuis 1989, aux fonctions que le Comité des Ministres est appelé à exercer en application des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (réunions «DH»), et l'autre à toutes les autres questions dont les Délégués ont à connaître. Toutefois, lorsque les réunions droits de l'homme (DH) ont été instaurées en septembre 1989<sup>2</sup>, il a été expressément prévu que d'autres questions urgentes, spécialement d'actualité politique, pourraient y être également traitées.

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail des Délégués des Ministres susmentionnée, les Délégués ont également décidé de tenir, outre les réunions aux niveaux A et B, des réunions DH, sans que leur niveau ne soit précisé. Ces réunions se tiendront à partir de 1995 en liaison avec les réunions du niveau B, entre deux réunions mensuelles du niveau A.

Il y aura donc à l'avenir trois types de réunion : A, B et DH.

---

1. C'est ainsi que pour la 516<sup>e</sup> réunion (septembre 1994), sur quarante-huit points, trente-cinq sont prévus pour le niveau B.

2. 428<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

## Chapitre II – Action du Comité des Ministres

### 1. Pouvoirs statutaires

L'article 13 du Statut dispose que «le Comité des Ministres est l'organe compétent pour agir au nom du Conseil de l'Europe conformément aux articles 15 et 16». Il est donc l'organe exécutif de l'Organisation.

L'article 15 précise les modalités selon lesquelles il s'acquitte de cette fonction :

*a.* Le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée consultative ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées. Ses conclusions sont communiquées par le Secrétaire Général aux membres.

*b.* Les conclusions du Comité des Ministres peuvent, s'il y a lieu, revêtir la forme de recommandations aux gouvernements. Le Comité peut inviter ceux-ci à lui faire connaître la suite donnée par eux aux dites recommandations.»

Enfin, l'article 16 du Statut stipule que «le Comité des Ministres règle, avec effet obligatoire, toute question relative à l'organisation et aux arrangements intérieurs du Conseil de l'Europe», sous réserve évidemment des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire<sup>1</sup>.

Si, comme nous l'avons vu, il n'existe institutionnellement aucune distinction entre les sessions du Comité des Ministres au niveau ministériel

---

1. Tels qu'ils sont définis aux articles 24, 28, 30, 32, 33 et 35 du Statut.

et celles au niveau des Délégués, il y a cependant une grande différence quant à leur contenu et leur déroulement.

## 2. Ordre du jour et contenu des sessions au niveau ministériel

### a. *Dispositions réglementaires*

L'article 4 du Règlement intérieur du Comité des Ministres dispose que :

«a. Pour chaque session du Comité, le Secrétaire Général établit l'ordre du jour provisoire et le communique aux membres.

b. Cet ordre du jour provisoire, qui fait l'objet d'un examen préalable de la part des Délégués, comprend :

i. les résolutions de l'Assemblée consultative mentionnées aux paragraphes i, iii et iv de l'article 29 du Statut<sup>1</sup>;

ii. les questions dont l'examen a été demandé par un membre ou par le Secrétaire Général, et éventuellement les propositions de résolutions ;

iii. la fixation de la date et du lieu de la prochaine réunion du Comité.»

### b. *Dialogue politique*

Les ministres se consacrent surtout aux questions politiques les plus importantes relatives à la coopération européenne et à l'actualité internationale. Dans sa Résolution (84) 21 sur l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine politique<sup>2</sup>, le Comité des Ministres a d'ailleurs exprimé sa détermination de développer et d'approfondir le dialogue politique, notamment les échanges de vues lors des sessions du Comité des Ministres et des réunions informelles des ministres. Ce dialogue doit avoir les objectifs suivants :

«a. examiner les aspects politiques de la coopération européenne en vue de s'accorder entre tous les Etats membres sur les buts, les moyens et les suites de cette coopération dans les domaines où le

---

1. En pratique, les textes adoptés par l'Assemblée parlementaire (voir ci-après 3.h) sont pour la plupart examinés au niveau des Délégués. Les ministres sont toutefois saisis de certains textes d'une importance politique particulière ou ayant trait à leur ordre du jour.

2. Adoptée en novembre 1985 lors de la 75<sup>e</sup> session du Comité des Ministres.

Conseil de l'Europe a acquis une expérience particulière ou qui intéressent l'ensemble des Etats membres ;

b. permettre une concertation sur des problèmes internationaux d'intérêt commun et, dans la mesure du possible, fournir aux Etats membres des points de repère utiles pour l'élaboration de leur politique étrangère ;

c. discuter d'événements où les principes et idéaux sur lesquels l'Organisation est fondée, notamment les droits de l'homme, sont promus de façon positive ou violés de manière flagrante en vue d'adopter, si possible, une attitude commune à l'égard de ces événements ;

d. faciliter l'adoption de mesures concrètes pour contribuer à résoudre les problèmes importants qui se posent à la société européenne et à faire face aux dangers menaçant les idéaux démocratiques et la cohésion européenne ;

e. contribuer, autant que faire se peut et en accord avec les parties concernées, à la solution des problèmes existant entre les Etats membres.»

Dans la Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne adoptée et signée par les ministres lors de la 84<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, le 5 mai 1989, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation, ainsi que dans la Résolution (89) 40 adoptée à la même occasion, le Comité des Ministres a exprimé sa détermination d'approfondir le dialogue politique visé dans la Résolution (84) 21, en mettant l'accent sur les aspects politiques de la coopération européenne en général et des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe en particulier. La déclaration et la résolution de 1989 fournissent des indications précises à cet effet, notamment en ce qui concerne les relations avec les pays de l'Europe de l'Est et la Communauté européenne (maintenant Union européenne), ainsi que les axes prioritaires de l'action intergouvernementale.

C'est sur la base de ces divers textes qu'au cours des dix dernières années le Comité des Ministres a traité notamment des relations Est-Ouest, des développements au sein de la CSCE ou des Nations Unies, des relations entre le Conseil de l'Europe, les Etats-Unis et le Canada, du dialogue Nord-Sud, de la situation au Moyen-Orient ou en Amérique

centrale, mais surtout, au cours des dernières années, des relations et de la coopération du Conseil de l'Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale ou de la situation dans certains de ces pays.

On peut dire sans exagérer que, depuis 1989, les réunions ministérielles ont été essentiellement consacrées aux contacts et aux relations avec les pays d'Europe centrale et orientale dans un premier temps, puis à la coopération avec ces pays ainsi qu'à leur assistance, et, enfin, pour certains d'entre eux, au processus de leur adhésion à l'Organisation. Cela n'est pas étonnant puisque le Conseil de l'Europe qui, au début de 1989, comptait vingt-deux Etats membres, en compte trente-deux en septembre 1994<sup>1</sup> et que neuf autres pays sont candidats à l'adhésion<sup>2</sup>.

Depuis longtemps, le Comité des Ministres s'est penché avec attention sur les relations avec les autres organisations ou institutions européennes. Une attention particulière est portée à la coopération avec l'Union européenne; il y a lieu de signaler à cet égard que le Comité des Ministres peut inviter la Commission à participer à ses discussions sur le développement de la coopération européenne ainsi que sur toute autre question d'intérêt mutuel<sup>3</sup>. En pratique, le Président de la Commission a assisté ou s'est fait représenter à la plupart des réunions ministérielles depuis plusieurs années (voir ci-après, chapitre III-8).

Lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Vienne, les 8 et 9 octobre 1993, un nouvel élan a été donné au dialogue politique. En effet, dans la Déclaration de Vienne, les chefs d'Etat et de gouvernement ont affirmé: «Le Conseil de l'Europe est l'institution politique européenne par excellence qui est en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste.

---

1. Même si les décisions d'inviter de nouveaux pays à adhérer sont habituellement prises par les Délégués des Ministres, les cérémonies d'adhésion ont le plus souvent lieu dans le contexte de sessions ministérielles.

2. Albanie, Andorre, Bélarus, Croatie, Lettonie, «l'Ex-République yougoslave de Macédoine», Moldova, Russie, Ukraine.

3. Cela est confirmé dans l'arrangement entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne conclu le 16 juin 1987. Les bases de la coopération avec la Communauté étaient déjà jetées dans la Résolution (85) 5 du Comité des Ministres sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, adoptée le 25 avril 1985 lors de sa 76<sup>e</sup> session.

C'est pourquoi leur adhésion au Conseil de l'Europe est un élément central de la construction européenne fondée sur les valeurs de notre Organisation. (...) Nous sommes résolus à faire plein usage du forum politique que constituent le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire pour favoriser, selon les compétences et conformément à la vocation de l'Organisation, le renforcement de la sécurité démocratique en Europe. Le dialogue politique au sein de notre Organisation apportera une contribution précieuse à la stabilité sur notre continent. Nous y parviendrons d'autant mieux si nous sommes en mesure d'engager ce dialogue politique avec tous les Etats européens qui ont manifesté la volonté de respecter les principes du Conseil de l'Europe.»

L'ensemble de la Déclaration de Vienne mériterait d'être citée dans ce contexte. Attachons-nous tout du moins aux paragraphes suivants: «Nous affirmons notre volonté de promouvoir l'intégration des nouveaux Etats membres et de procéder aux réformes nécessaires de l'Organisation, en tenant compte des propositions de l'Assemblée parlementaire et des préoccupations des collectivités locales et régionales, essentielles à l'expression démocratique des peuples.

Nous confirmons la politique d'ouverture et de coopération en direction de tous les pays d'Europe centrale et orientale qui font le choix de la démocratie. Les programmes mis en place par le Conseil de l'Europe pour aider à la transition démocratique doivent être développés, tout en les adaptant constamment aux besoins des nouveaux partenaires.

Nous entendons mettre le Conseil de l'Europe pleinement en mesure de contribuer ainsi à la sécurité démocratique, de relever les défis de société du XXI<sup>e</sup> siècle, en traduisant dans le domaine juridique les valeurs qui définissent notre identité européenne et de favoriser l'amélioration de la qualité de la vie.

(...)

Forts de nos liens d'amitié avec les Etats qui, en dehors de l'Europe, partagent les mêmes valeurs, nous souhaitons développer avec eux nos efforts communs en faveur de la paix et de la démocratie.

Nous affirmons par ailleurs que l'approfondissement de la coopération pour tenir compte de la nouvelle conjoncture européenne ne devrait aucunement nous détourner de notre responsabilité pour l'interdépendance et la solidarité Nord-Sud.»

c. *Orientation politique des activités intergouvernementales*

A plusieurs reprises, notamment dans ses Résolutions (84) 21 et (89) 40 susmentionnées, de même que dans la Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne adoptée le 5 mai 1989, le Comité des Ministres a affirmé sa volonté de donner une orientation plus politique aux activités intergouvernementales. Cette volonté s'est exprimée de manière concrète à diverses occasions par l'adoption, au niveau ministériel, de certains instruments juridiques importants tels que le protocole additionnel à la Charte sociale européenne<sup>1</sup>. Par ailleurs, des conventions ou accords sont parfois ouverts à la signature des Etats membres à l'occasion d'une session du Comité des Ministres afin de marquer leur importance politique. Ce fut le cas en 1987 pour la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>2</sup> et en 1994 pour le Protocole n° 11 à la Convention européenne des Droits de l'Homme visant une réforme fondamentale de celle-ci (établissement d'une Cour unique)<sup>3</sup>. A plusieurs reprises, les ministres se sont penchés sur des questions relatives aux activités intergouvernementales présentant également un intérêt politique manifeste, telles que la lutte contre le terrorisme, l'égalité entre hommes et femmes. Enfin, la Déclaration de Vienne a donné au Comité des Ministres des indications précieuses quant à l'orientation des activités portant notamment sur la protection des minorités nationales, la réforme de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la lutte contre l'intolérance, la coopération culturelle, la coopération transfrontalière, la cohésion sociale, la protection du milieu naturel et bâti, les flux migratoires, etc.

d. *Fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Europe*

Le Comité des Ministres a adopté des textes importants concernant le fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'il a adopté, le 5 mai 1989, une Déclaration politique sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne assortie de la Résolution (89) 40 et, plus récemment, lors de sa 92<sup>e</sup> session en mai 1993, trois résolutions statutaires devant permettre de combler des lacunes

---

1. STE n° 128.

2. STE n° 126.

3. STE n° 155.

dans le fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. Le Comité a également donné des impulsions et des orientations déterminantes en ce qui concerne la réforme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir ci-dessus – adoption du Protocole n° 11 à la Convention).

*Last but not least*, le Comité des Ministres a joué un rôle considérable dans la préparation du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Vienne, 8-9 octobre 1993) pour lequel il a notamment proposé l'ordre du jour. Ce sommet devrait être déterminant pour le rôle futur et le fonctionnement du Conseil de l'Europe dans la nouvelle Europe qui se dessine. C'est ainsi que la Déclaration de Vienne a « chargé le Comité des Ministres d'apporter au Statut de l'Organisation les améliorations nécessaires à son fonctionnement en prenant en considération les propositions formulées par l'Assemblée parlementaire ».

Enfin, lors de sa 94<sup>e</sup> session (10 mai 1994), le Comité des Ministres a demandé aux Délégués d'élaborer pour sa réunion de novembre 1994 un rapport circonstancié sur les incidences de l'élargissement du Conseil de l'Europe. Les Délégués ont créé un groupe de travail *ad hoc* chargé de cette tâche.

#### e. *Résultats et publicité des travaux*

Les discussions au niveau ministériel sont consignées dans un procès-verbal confidentiel mais donnent lieu cependant à la publication d'un communiqué final. Ce communiqué, généralement préparé par un groupe de rédaction des Délégués des Ministres comprenant huit à dix membres, contient notamment des prises de position du Comité des Ministres sur des questions d'actualité politique. Il constitue un outil précieux pour les travaux ultérieurs de l'Organisation mais est également destiné à informer l'opinion publique et les médias sur les travaux du Comité.

---

1. Résolution statutaire (93) 26 relative au statut d'observateur; Résolution statutaire (93) 27 sur les majorités requises pour des décisions du Comité des Ministres; Résolution statutaire (93) 28 sur les accords partiels et élargis.

A noter que, à la suite du sommet, les Délégués des Ministres ont adopté en janvier 1994 (506<sup>e</sup> réunion) une nouvelle Résolution statutaire (94) 3 relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (remplaçant la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe – CPLRE).

Pour certaines réunions, surtout pour des réunions spéciales ou extraordinaires<sup>1</sup>, le communiqué final a été remplacé par des conclusions de la présidence (également rendues publiques).

A plusieurs reprises, l'on a en outre adopté des déclarations sur des sujets importants<sup>2</sup>. Enfin, à l'occasion de chaque session ministérielle, le Président et le Secrétaire Général donnent une conférence de presse.

### 3. Ordre du jour et contenu des réunions des Délégués des Ministres

#### a. *Dispositions réglementaires*

L'article 5 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres dispose que :

«1. Au cours de chacune des réunions des Délégués, le Secrétaire Général présente pour la réunion suivante un avant-projet d'ordre du jour qui comprend :

- a. les avis de l'Assemblée consultative ;
- b. les recommandations de l'Assemblée consultative<sup>3</sup>;
- c. les autres textes adoptés par l'Assemblée consultative<sup>4</sup>;
- d. les questions dont l'inscription a été demandée par l'un des membres, les dispositions de l'article 13 étant réservées<sup>5</sup>;
- e. les rapports des comités d'experts institués en vertu de l'article 17 du Statut<sup>1</sup>;

---

1. Réunion ministérielle spéciale (Lisbonne, 23-24 mars 1990) ; réunion extraordinaire du Comité des Ministres (Madrid, 21 février 1991) ; réunion ministérielle spéciale (Istanbul, 10-11 septembre 1992).

2. Voir annexe II.

3. Par *recommandation*, il faut entendre une proposition de l'Assemblée, adressée au Comité des Ministres, dont la mise en œuvre échappe à la compétence de l'Assemblée mais relève des gouvernements, soit individuellement, soit collectivement au niveau de l'Organisation.

4. Il s'agit essentiellement de résolutions et de directives : une *résolution* exprime une décision de l'Assemblée sur une question de fond, dont la mise en œuvre relève de sa compétence, ou un point de vue qui n'engage que sa responsabilité ; une *directive* porte sur une question de forme, de transmission, d'exécution ou de procédure. Elle doit se rapporter à une question déjà inscrite au rôle de l'Assemblée et ne peut aborder le fond de la question. Néanmoins, l'examen de tels textes peut parfois aboutir à une prise de position du Comité des Ministres.

5. L'article 13 du Règlement intérieur traite des conditions pour une réouverture des débats.

f. les questions dont l'examen est demandé par le Secrétaire Général.

2. Sur la base de l'avant-projet ainsi établi, les Délégués se prononcent sur le projet d'ordre du jour de leur prochaine réunion. L'ordre du jour est adopté au début de chaque réunion. Tout point supplémentaire ne peut être porté à l'ordre du jour que si les Délégués en décident ainsi. Les décisions concernant l'ordre du jour sont prises à la majorité simple.»

Comme nous l'avons vu, la répartition des points entre les niveaux A et B est proposée par le bureau. Cette répartition doit être approuvée au niveau A à la fin de chaque réunion pour la réunion suivante. Ensuite, chaque niveau adopte formellement son ordre du jour au début de la séance à son niveau<sup>2</sup>.

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail des Délégués des Ministres en janvier 1994, qui avait pour objet d'alléger les ordres du jour des réunions plénières, surtout au niveau A, afin de permettre aux Délégués de consacrer plus de temps aux discussions politiques de substance en réduisant notamment les tâches afférentes à la gestion, il a été décidé qu'à l'avenir un certain nombre de rapports, entre autres des comités conventionnels (c'est-à-dire de comités institués en vertu de certaines conventions ou accords du Conseil de l'Europe), mais aussi d'autres instances ne seront plus inscrits automatiquement à l'ordre du jour, sauf si une action du Comité des Ministres est requise ou si une délégation en demande l'inscription. Les rapports seront toutefois distribués à toutes les délégations et il sera mentionné sur ceux-ci qu'ils ne seront inscrits à l'ordre du jour qu'au cas où une délégation en ferait la demande.

---

1. Il s'agit essentiellement en pratique de rapports de comités directeurs ou *ad hoc*, c'est-à-dire des comités d'experts intergouvernementaux institués dans les divers domaines d'activités du Conseil de l'Europe.

2. Ce n'est que dans le cadre de la réforme intervenue en janvier 1994 (506<sup>e</sup> réunion des Délégués) que le niveau B a été autorisé à adopter lui-même l'ordre du jour pour les séances à ce niveau. Auparavant, cela était fait au niveau A, ce qui était illogique puisque, souvent, le niveau B précédait le niveau A.

## b. *Dialogue politique*

Les Délégués des Ministres traitent eux aussi de questions politiques et ont été encouragés à renforcer leur action dans ce domaine par les Résolutions (84) 21 et (89) 40 susmentionnées, ainsi que par la Déclaration de Vienne (voir 2.b ci-dessus). Il a d'ailleurs été convenu, en 1985<sup>1</sup>, qu'en vue de permettre de lancer de manière pragmatique le dialogue politique l'ordre du jour des réunions des Délégués comprendrait un point intitulé «Aspects politiques de la coopération européenne et de l'actualité internationale». Ce point peut fournir l'occasion au Président, à chaque délégation et au Secrétaire Général «de soulever de nouvelles questions pour un examen préliminaire sur le point de savoir si elles doivent être retenues pour un examen au fond et de quelle manière elles devraient le cas échéant être traitées, compte tenu des objectifs de la Résolution (84) 21. Cet examen préliminaire doit être aussi informel que possible, en dehors de toute contrainte procédurale».

Il est évident que, dans le contexte du dialogue politique, les Délégués abordent dans une certaine mesure des questions examinées également lors de sessions ministérielles, notamment en guise de préparation de ses sessions ou de leur suivi, mais aussi d'autres sujets – qui parfois mèneront à l'adoption d'un communiqué ou d'une déclaration du Comité des Ministres, adopté(e) au niveau des Délégués sur un événement de l'actualité internationale. Ils traitent en outre de certains aspects politiques des activités intergouvernementales (par exemple la coopération culturelle en Europe, le droit d'asile et les réfugiés, etc.).

Toujours dans ce cadre du dialogue politique, les Délégués ont procédé régulièrement (environ deux fois l'an) jusqu'en 1990, avec la participation d'experts venus des capitales, à des échanges de vues sur le processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Lors de ces échanges étaient abordées, outre l'évaluation générale des travaux des réunions tenues dans le cadre de la CSCE, les questions et les propositions touchant à des domaines d'intérêt pour le Conseil de l'Europe et à la contribution que celui-ci pourrait fournir dans ce contexte. La dimension humaine (droits de l'homme et questions

---

1. Lors de la 77<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (novembre 1985).

humanitaires) revêt évidemment à cet égard une importance particulière, mais l'on a traité également d'autres questions.

Il y a lieu de noter à ce sujet que, dans la Déclaration de Vienne adoptée à l'issue du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu les 8 et 9 octobre 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement ont inclus le paragraphe suivant: «En vue de promouvoir la sécurité démocratique, nous sommes par ailleurs favorables à l'approfondissement des relations de coopération institutionnelle dans le domaine de la dimension humaine entre le Conseil de l'Europe et la CSCE. Des arrangements pourraient utilement être conclus avec cette dernière, y compris son bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et son Haut Commissaire pour les minorités nationales.» Les Délégués des Ministres ont créé en avril 1994 un groupe de travail *ad hoc* pour les relations entre le Conseil de l'Europe et la CSCE, en vue d'arriver à une coopération pragmatique entre les deux institutions.

Les Délégués tiennent en outre, au moins une fois l'an, des échanges de vues sur les Nations Unies, avec la participation d'experts des capitales compétents en la matière. Ces échanges de vues ont pour objet d'évaluer les travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et leurs perspectives ou de traiter de certaines questions de nature politique figurant à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée générale. Ces divers échanges de vues ont fourni des éléments précieux aux débats ministériels, d'autant plus que le Conseil de l'Europe compte parmi ses membres des Etats appartenant à des cercles ou groupes divers.

Enfin, les discussions dans le cadre du dialogue politique ont reçu une impulsion nouvelle par l'ouverture du Conseil de l'Europe vers l'Europe centrale et orientale. En effet, depuis quelques années, les Délégués ont tenu sous le point consacré au «dialogue politique» de nombreux échanges de vues avec des personnalités ministérielles ou des hauts fonctionnaires de pays d'Europe centrale et orientale. De tels échanges de vues portent non seulement sur les relations ou les programmes de coopération et d'assistance avec ces pays (voir ci-après), mais également, pour certains d'entre eux, sur les perspectives d'adhésion et parfois même sur certains problèmes internes. De tels échanges de vues se sont avérés très utiles et constituent un complément à l'examen par les Délégués des Ministres des relations avec les pays d'Europe centrale et

orientale qui, depuis fin 1990, font l'objet d'un point à l'ordre du jour de toutes les réunions ordinaires des Délégués. Vu son importance, ce point de l'ordre du jour est préparé par un groupe de rapporteurs spécifique, le «Groupe de rapporteurs élargi pour les relations avec les pays d'Europe centrale et de l'Est» (Grel), ouvert à toutes les délégations.

Il y a lieu d'ajouter à ces échanges de vues ceux avec des représentants de l'Union européenne<sup>1</sup>.

Outre l'examen de ces questions politiques, les Délégués assument la plupart des tâches imparties au Comité des Ministres en tant qu'«exécutif» du Conseil de l'Europe :

c. *Conventions et accords*

Nous avons vu qu'en vertu de l'article 15.a du Statut le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée parlementaire ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe y compris la conclusion de conventions et d'accords.

L'article 15.a du Statut a été complété par une résolution statutaire de 1951<sup>2</sup>. Celle-ci précise que «les conclusions du Comité pourront, dans les cas appropriés, revêtir la forme d'une convention ou d'un accord».

Elle ajoute que la convention ou l'accord sera soumis par le Secrétaire Général à la ratification des membres et n'engagera que ceux qui l'auront ratifié.

La procédure d'adoption et d'ouverture à la signature des conventions ou accords sera examinée ci-après (voir chapitre III).

L'action exercée par le Comité des Ministres en vertu de ces dispositions a permis, en quarante-cinq années d'existence, l'adoption et l'ouverture à la signature des Etats membres de quelque 155 conventions ou accords<sup>3</sup> dans les divers domaines de compétence du Conseil de l'Europe. Ces

---

1. Voir chapitre III, 9 – Participants.

2. Résolution statutaire adoptée lors de la 8<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, en mai 1951.

3. Voir *Conventions et accords européens* (volumes I à V, Strasbourg, 1971 à 1990) et également *Etat des signatures et des ratifications des conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe*, publication de la Direction des affaires juridiques, Section des traités, régulièrement mise à jour.

instruments comprennent notamment, parmi les plus importants, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Charte sociale européenne et leurs protocoles additionnels ou protocoles d'amendement, la Convention sur la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention culturelle européenne. Certaines conventions ou certains accords sont assortis d'un rapport explicatif dont le Comité des Ministres autorise la publication.

#### d. *Recommandations aux Etats membres – Résolutions*

##### i. *Recommandations*

Selon l'article 15.b du Statut, le Comité peut, dans le cadre de « l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées », adresser des recommandations aux gouvernements des Etats membres. Il importe de noter que ces recommandations sont soumises à la règle de l'adoption à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres<sup>1</sup>. Leur adoption constitue, dès lors, une expression collective de l'opinion gouvernementale européenne sur un sujet donné, ce qui leur confère évidemment une autorité certaine, même si elles n'ont pas le caractère obligatoire des conventions. Il existe également pour certains textes des exposés des motifs, dont le Comité des Ministres autorise la publication.

Le Comité des Ministres peut inviter les gouvernements à lui faire connaître la suite que ceux-ci donnent à ses recommandations<sup>2</sup>. Dans la pratique toutefois, et vu le grand nombre de recommandations déjà adoptées<sup>3</sup>, le Comité des Ministres a partiellement délégué en 1987<sup>4</sup>

---

1. Article 20.a.i du Statut. La procédure d'adoption de recommandations sera exposée ci-après (chapitre III). Voir également l'addendum page 137 et suivantes.

2. Article 15.b du Statut.

3. Voir le Recueil des résolutions et des recommandations du Comité des Ministres publié annuellement par le Conseil de l'Europe, depuis 1979, Secrétariat du Comité des Ministres. Les recommandations sont également diffusées sous la forme de brochures séparées, le cas échéant avec leur exposé des motifs.

4. Message adressé à tous les comités directeurs et, dans la mesure où ils sont concernés, aux comités *ad hoc* d'experts, concernant la mise en œuvre des recommandations et résolutions du Comité des Ministres aux Etats membres, adopté par les Délégués des Ministres le 20 mars 1987 (405<sup>e</sup> réunion).

cette tâche aux comités directeurs et *ad hoc*, qui sont les principaux comités d'experts intergouvernementaux dans les divers domaines d'activités du Conseil de l'Europe.

Ces comités ont en effet été invités à sélectionner régulièrement, parmi les recommandations portant sur des matières relevant de leur compétence, des textes en vue d'un examen des suites qui y ont été réservées par les Etats membres puis à procéder à un échange de vues sur les textes sélectionnés. Le résultat de l'échange de vues est ensuite porté à la connaissance du Comité des Ministres dans le rapport du comité concerné, permettant ainsi aux délégations au Comité des Ministres d'évoquer l'un ou l'autre problème quant au suivi d'une recommandation.

## ii. Résolutions

Les décisions à caractère administratif prises par le Comité des Ministres revêtent parfois la forme de résolutions. Le Comité adopte également des résolutions lorsqu'il exerce les fonctions qui lui sont conférées par les articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, par l'article 75 du Code européen de sécurité sociale et par l'article 29 de la Charte sociale européenne (voir ci-après).

## e. *Matières administratives et financières*

### i. *Dispositions statutaires*

Nous avons vu qu'abstraction faite de certains pouvoirs réservés à l'Assemblée parlementaire le Comité des Ministres règle, avec effet obligatoire, toute question relative à l'organisation et aux arrangements intérieurs du Conseil de l'Europe et prend à cette fin les règlements financier et administratif nécessaires<sup>1</sup>.

Les fonctions du Comité des Ministres en matière financière sont précisées par l'article 38 du Statut qui dispose notamment que le budget du Conseil de l'Europe est soumis chaque année par le Secrétaire Général, dans les conditions fixées par le Règlement financier, à l'approbation du Comité des Ministres qui répartit les dépenses du Secrétariat et autres dépenses communes entre les Etats membres<sup>2</sup>.

---

1. Article 16 du Statut.

2. L'article 38.a du Statut dispose également que « chaque membre assume les frais de sa propre représentation au Comité des Ministres et à l'Assemblée consultative ».

Par ailleurs, en matière administrative, l'article 37.b du Statut stipule que le Secrétaire Général est responsable de l'activité du Secrétariat devant le Comité des Ministres. Le Comité est donc l'autorité administrative et financière supérieure de l'Organisation. Ses décisions les plus importantes en la matière revêtent souvent la forme de résolutions<sup>1</sup>.

## ii. *Mise en œuvre*

Sans entrer dans le détail de l'exercice de ces fonctions statutaires, l'on peut mentionner que le Comité des Ministres a adopté un Règlement financier<sup>1</sup> qui prévoit un budget annuel et contient des règles relatives à la bonne gestion des dépenses de l'Organisation et concernant les barèmes des contributions des Etats membres aux divers budgets.

En novembre ou en décembre de chaque année, les Délégués adoptent le budget annuel ainsi que le programme intergouvernemental d'activités pour l'année suivante sous la forme de résolutions<sup>2</sup>.

Le Comité des Ministres adopte également le Statut des agents<sup>3</sup> du Secrétariat, les barèmes de rémunération et, en tant que partie intégrante du budget annuel, le tableau des emplois permanents et l'organigramme du Secrétariat<sup>4</sup>.

Dans l'accomplissement de ses fonctions budgétaires, le Comité des Ministres bénéficie du concours d'un Comité du budget, composé de neuf experts indépendants désignés par le Comité des Ministres de façon à réaliser un équilibre géographique équitable. En outre, le Comité des Ministres peut compter sur l'assistance d'une Commission de vérification des comptes dont il élit les membres. Enfin, en matière de barèmes de rémunération et de pension, il bénéficie du concours d'un

---

1. Voir la Résolution (71) 13 adoptée par le Comité des Ministres le 17 juin 1971. En ce qui concerne l'établissement des barèmes de contributions des Etats membres, voir également la Résolution (74) 25 adoptée le 28 juin 1974, modifiée à plusieurs reprises depuis lors. Les textes en matières budgétaire et financière sont édités sous la forme d'un «Recueil de textes en matière budgétaire et financière».

2. Lors de leur 472<sup>e</sup> réunion (mars 1992), les Délégués ont adopté une nouvelle procédure et un nouveau calendrier pour l'examen des projets de budget et de programme intergouvernemental d'activités.

3. Révisé pour la dernière fois par la Résolution (81) 20, le Statut des agents est mis à jour régulièrement.

4. Article 24 du Règlement financier.

Comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements (CCR), qui fait rapport aux Conseils des organisations coordonnées<sup>1</sup>.

Le Secrétaire Général est responsable de l'activité du Secrétariat devant le Comité des Ministres. Il assure la gestion administrative du personnel. Il procède donc aux nominations des agents mais, en vertu du Règlement sur les nominations, le Secrétaire Général procède à la nomination des agents aux plus hauts grades (A6 et A7) après un échange de vues informel avec le Comité, au cours duquel il fait connaître ses intentions et les raisons de son choix<sup>2</sup>. Toutefois, la nomination du contrôleur financier et celle du secrétaire du Comité des Ministres sont subordonnées à l'approbation du Comité des Ministres. De même, le Secrétaire Général ne peut mettre fin à leurs fonctions que moyennant consultation préalable de ce Comité<sup>3</sup>.

En outre, avant de procéder à la nomination du chef de Cabinet des Secrétaires Généraux, le Secrétaire Général informe le Comité des Ministres de ses intentions<sup>4</sup>.

Les procédures de nomination aux postes de Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint et Greffier de l'Assemblée, ayant rang de Secrétaire Général adjoint, font l'objet d'une procédure particulière<sup>5</sup>. Sans entrer dans le détail de ce règlement, l'on peut dire que des candidatures peuvent être présentées aux trois plus hauts postes de l'Organisation par un ou plusieurs gouvernements membres, ou par le Secrétaire Général en ce qui concerne les postes de Secrétaire Général adjoint et de Greffier de l'Assemblée. En outre, en ce qui concerne le

---

1. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Conseil de l'Europe, Union de l'Europe occidentale (UEO) et Agence spatiale européenne (observateurs : Office européen des brevets et Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme).

2. Article 25, paragraphe 2, du Règlement sur les nominations des agents; voir également article 25, paragraphe 3, pour certains emplois au Greffe de l'Assemblée et article 26 pour certaines procédures particulières de nomination.

3. Article 25, paragraphe 6, du Règlement sur les nominations des agents.

4. Article 27, paragraphe 1, du Règlement sur les nominations des agents.

5. «Procédure de nomination aux postes de Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint et Greffier de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint» adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 43<sup>e</sup> réunion (3-6 décembre 1956) et amendée au cours de leur 107<sup>e</sup> réunion (13-20 mars 1962). De son côté, l'Assemblée parlementaire, par lettre du 18 décembre 1956 du Cabinet de son Président, a fait part de son accord sur ce Règlement; le Règlement amendé a été approuvé par la Commission Permanente au nom de l'Assemblée, en date du 30 mars 1962.

poste de Greffier de l'Assemblée<sup>1</sup>, des propositions de candidatures peuvent être soumises au Comité des Ministres par un ou plusieurs groupes de représentants à l'Assemblée parlementaire, comprenant cinq représentants au moins et dix représentants au plus.

Le Règlement prévoit que le Comité des Ministres examinera la liste des candidatures et que les candidats pourront être convoqués pour une entrevue personnelle par le Comité ou par un sous-comité désigné à cet effet<sup>2</sup>. Avant de transmettre à l'Assemblée une recommandation en vue de la nomination à l'un de ces trois postes, le Comité des Ministres procède à une consultation avec l'Assemblée qui a lieu au sein du Comité Mixte<sup>3</sup> (voir chapitre IV).

Enfin, à moins qu'il n'en ait été convenu autrement au sein du Comité Mixte, le Comité des Ministres établira une liste comptant au moins deux noms, qui sera soumise à l'Assemblée.

Dans le cas des candidatures aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint, le Comité des Ministres a la faculté d'établir s'il le désire une liste de noms par ordre de préférence (article 5 de la procédure). Enfin, c'est l'Assemblée qui procède à l'élection (articles 6 et 7 de la procédure) mais, une fois élu, le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint prêtent serment (nommé « déclaration solennelle ») devant le Comité des Ministres (au niveau ministériel)<sup>4</sup>. Les trois fonctionnaires supérieurs sont nommés pour une période de cinq ans renouvelable (article 8 de la procédure).

Enfin, l'article 36.f du Statut dispose que « tout membre doit respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire Général et du personnel du Secrétariat et s'abstenir d'influencer ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions ».

#### f. *Activités intergouvernementales*

Le Comité des Ministres planifie, programme et supervise les activités du Conseil de l'Europe au niveau intergouvernemental en vertu à la fois de ses pouvoirs politiques et de ceux dans les domaines administratif et financier.

---

1. Article 1<sup>er</sup> de la procédure.

2. Article 3 de la procédure.

3. Article 4 de la procédure.

4. Voir article 36.e du Statut.

### *i. Programmation des activités intergouvernementales*

En 1974, le Comité des Ministres a adopté la Résolution (74) 33 relative à la planification et à la programmation des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe. Celle-ci prévoit l'adoption tous les cinq ans d'un plan à moyen terme tenant compte de l'évolution politique, des progrès de la coopération européenne et des résultats atteints pendant la période écoulée. En 1989, il a été cependant convenu de ne plus adopter à l'avenir de plan à moyen terme (le dernier plan fut le troisième, portant sur les années 1987-1991).

Les Délégués des Ministres adoptent à la fin de chaque année un programme intergouvernemental d'activités lié au budget général annuel pour l'année suivante (titre II du budget). Celui-ci précise les activités à mettre en œuvre et les moyens budgétaires alloués à chacun des neuf domaines d'activités du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> et est élaboré par le Secrétaire Général, sur la base d'indications fournies notamment par les principaux comités intergouvernementaux d'experts (comités directeurs) et suivant les axes majeurs de la Déclaration du 5 mai 1989 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans laquelle le Comité des Ministres recommandait que l'action du Conseil de l'Europe se développe selon trois axes prioritaires :

- la sauvegarde et le renforcement de la démocratie pluraliste et des droits de l'homme, en se référant à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la Charte sociale européenne ;

---

1. Il s'agit des domaines d'activités suivants (dans le Programme intergouvernemental d'activités pour 1994) : I. Démocratie, libertés et droits fondamentaux de la personne humaine «Solidarité européenne au service de l'individu»; II. Médias et communication «Elargir et garantir le champ de la liberté d'expression et d'information»; III. Questions sociales et économiques «Vers un espace social européen»; IV. Education, culture, patrimoine et sport «Diversité et identité culturelle européenne»; V. Jeunesse «L'Europe de l'avenir»; VI. Santé «Une dimension européenne de la santé»; VII. Gestion de l'espace et du milieu naturel «Un meilleur environnement pour tous les Européens»; VIII. Démocratie locale «Les démocraties de base»; IX. Coopération juridique «Un droit mieux adapté à l'avenir de l'Europe»; il y a lieu d'ajouter qu'il s'agit là des domaines dans lesquels l'activité intergouvernementale s'exerce dans la pratique car, en principe, et suivant l'article 1<sup>er</sup> du Statut, seules les questions relatives à la défense nationale sont exclues de la compétence du Conseil de l'Europe.

Pour 1995, une refonte du programme d'activités et de sa présentation est à l'examen pour donner suite à la Déclaration de Vienne.

- la prise de conscience et la mise en valeur de l'identité culturelle européenne ;
- les réponses communes ou convergentes à apporter aux défis auxquels est confrontée la société européenne contemporaine.

Dans la Résolution (89) 40 adoptée à la même occasion, le Comité a défini des critères et des orientations pour la fixation des priorités des activités intergouvernementales et a chargé les Délégués des Ministres de procéder à leur mise en œuvre.

Il s'agit des critères suivants :

- contribution au processus de la construction européenne ;
- intérêt porté par un grand nombre d'Etats membres à une participation active ;
- amélioration des relations avec des Etats européens non membres.

Depuis lors, la Déclaration de Vienne est venue apporter des indications précieuses en ce qui concerne l'orientation future des programmes du Conseil de l'Europe: coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, protection des minorités nationales, lutte contre l'intolérance, coopération culturelle, coopération transfrontalière, cohésion sociale, milieu naturel et bâti, flux migratoires, etc.

#### ii. *Mise en œuvre des activités intergouvernementales*

La mise en œuvre des programmes annuels d'activités est confiée à des comités d'experts, créés en vertu de l'article 17 du Statut, lequel habilite le Comité des Ministres à constituer, à toutes fins qu'il jugera désirables, des comités ou commissions de caractère consultatif ou technique. Un certain nombre de ces instances, composées d'experts désignés par les gouvernements membres, ont été créées dans les divers domaines d'activités du Conseil de l'Europe.

Le fonctionnement de ces comités est régi par des dispositions réglementaires adoptées par le Comité des Ministres<sup>1</sup>. Chaque comité se voit

---

1. Notamment par la Résolution (76) 3 concernant les structures, les mandats et les méthodes de travail des comités, qui a fait l'objet de plusieurs ajustements, notamment par des décisions prises par les Délégués lors de leur 455<sup>e</sup> réunion en mars 1991.

confier un mandat spécifique qui précise ses tâches<sup>1</sup>, sa composition et la durée dudit mandat. En outre, les comités peuvent se voir confier de temps à autre un mandat occasionnel sur de nouvelles questions. Il existe actuellement environ trente comités directeurs (responsables de la mise en œuvre des activités intergouvernementales dans un ou plusieurs domaines ou secteurs d'activités) ou comités *ad hoc* (chargés d'une tâche spécifique), assistés d'un certain nombre de comités ou groupes de travail subordonnés. Les mandats des comités directeurs et *ad hoc* sont adoptés par le Comité des Ministres qui est, en règle générale, appelé à approuver la création de comités subordonnés par les comités directeurs et *ad hoc*.

Le Comité des Ministres peut, à tout moment, confier une question, pour examen ou avis, au comité d'experts compétent. Les travaux des comités d'experts pourront aboutir à un projet de convention, d'accord ou de recommandation aux gouvernements des Etats membres, mais également à un rapport sur le problème posé, ou se borner à des échanges de vues sur certaines questions. Les comités organisent également, dans le cadre du programme intergouvernemental d'activités, des conférences, des colloques, des symposiums, etc.

Les rapports abrégés des réunions des comités directeurs et *ad hoc* sont inscrits à l'ordre du jour des Délégués des Ministres qui prennent les décisions qui s'imposent en ce qui concerne leur suivi. Ils sont accompagnés des projets d'instruments juridiques dont ceux-ci proposent l'adoption, ou des rapports dont ils proposent la publication<sup>2</sup>.

Dans la pratique, les Délégués des Ministres prennent la plupart des décisions importantes relatives au fonctionnement des comités d'experts et aux résultats de leurs travaux :

- adoption et amendements des mandats des comités directeurs et *ad hoc*;

---

1. Les mandats des divers comités sont publiés dans un *Recueil des mandats des comités intergouvernementaux* édité par la Mission d'études et de programmation du Conseil de l'Europe et mis à jour régulièrement. De plus, le Conseil de l'Europe publie chaque année un rapport sur les activités de l'année écoulée.

2. Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail des Délégués, intervenue en janvier 1994 (506<sup>e</sup> réunion), il a été convenu qu'à l'avenir les comités directeurs et *ad hoc* pourront décider eux-mêmes de la publication de rapports techniques.

- approbation des mandats aux comités subordonnés ;
  - adoption des projets de recommandation aux gouvernements des Etats membres, de conventions et d'accords préparés par ces comités (avec autorisation de publier les rapports explicatifs pour les conventions et accords ; les exposés des motifs pour les recommandations) ;
  - admission d'observateurs<sup>1</sup>.
- g. *Programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale*<sup>2</sup>

i. *Objectifs*

Depuis 1990, une partie très importante des activités du Conseil de l'Europe se situe en réalité dans le domaine des programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale qui se sont considérablement développés. Leur objectif est de mettre à la disposition de ces pays l'expertise de l'Organisation dans tous les aspects du fonctionnement d'institutions et d'une société véritablement démocratiques. Cette action d'« ingénierie démocratique » ne vise pas à imposer des modèles préétablis, mais à partager avec les pays partenaires des expériences et expertises pour les aider à progresser sur la voie qu'ils ont eux-mêmes choisie ; celle de l'instauration d'un régime de démocratie pluraliste, respectueux des droits de l'homme et des principes de l'Etat de droit. C'est précisément en progressant dans cette voie que ces pays s'intégreront progressivement dans les structures de la construction européenne, et en premier lieu, le Conseil de l'Europe.

Renforcement des réformes démocratiques et intégration dans les structures européennes sont deux mouvements qui vont de pair. En contribuant au premier, les programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe facilitent le second.

---

1. Voir outre la Résolution 76 (3), paragraphe 5, la décision prise par les Délégués des Ministres lors de leur 442<sup>e</sup> réunion (juin 1990) qui confère aux comités directeurs et *ad hoc* certains pouvoirs en ce qui concerne l'admission d'observations d'organisations internationales non gouvernementales.

2. La Direction des affaires politiques du Conseil de l'Europe diffuse chaque année un document d'information (SG/Inf) contenant le programme de l'année en cours et prépare des rapports semestriels sur la mise en œuvre de ceux-ci.

## ii. Axes

Ces programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe s'organisent actuellement autour de trois grands axes majeurs :

- promotion de l'information, du dialogue politique et de la meilleure connaissance réciproque, comme condition d'une coopération réussie ;
- coopération et assistance pour promouvoir la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et l'Etat de droit dans tous les aspects du fonctionnement de la société. Aux actions d'assistance législative et d'expertise menées dans le cadre du programme Démosthène sont venues s'ajouter en 1993 des actions plus importantes dans le domaine de la formation des cadres chargés de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, qu'il s'agisse des cadres parlementaires (programme de coopération interparlementaire, mis en œuvre par l'Assemblée parlementaire), des cadres de l'administration territoriale élus et fonctionnaires (programme Lode), des diverses catégories de professionnels du droit (programme Themis) ;
- intégration progressive dans les programmes, institutions et structures du Conseil de l'Europe.

## iii. Bénéficiaires

Les pays bénéficiaires des divers programmes sont :

- les Etats d'Europe centrale et orientale membres du Conseil de l'Europe ;
- des Etats d'Europe centrale et orientale non membres ;
- des républiques issues de l'ex-Union Soviétique pour lesquelles a été créé un programme spécial intitulé « Démosthène-bis ».

L'ensemble de ces programmes est financé par un titre spécifique du budget général du Conseil de l'Europe (titre IX). Ce budget est complété par diverses contributions volontaires d'Etats membres qui permettent d'amplifier certaines actions. En outre, depuis 1993, le Conseil de l'Europe a conclu des accords avec la Commission des Communautés pour la mise en œuvre de programmes joints de coopération.

Il y a lieu d'ajouter que, dans la Déclaration de Vienne, les chefs d'Etat et de gouvernement ont confirmé « la politique d'ouverture et de

coopération en direction de tous les pays d'Europe centrale et orientale qui font le choix de la démocratie» et ajouté que «les programmes mis en place par le Conseil de l'Europe pour aider à la transition démocratique doivent être développés, tout en les adaptant constamment aux besoins des nouveaux partenaires».

Enfin, l'on peut lire dans la déclaration le paragraphe suivant : «Convaincus que la mise en place de structures juridiques appropriées et la formation des cadres sont des conditions essentielles à la réussite de la transition économique et politique en Europe centrale et orientale, nous attachons la plus grande importance au développement et à la coordination des programmes d'assistance à cet effet, en liaison avec la Communauté européenne.»

#### *iv. Rôle du Comité des Ministres*

Les Délégués des Ministres adoptent les mesures budgétaires pour le titre IX du budget consacré aux programmes d'assistance et de coopération et en suivent régulièrement la mise en œuvre, notamment lors de l'examen du point de l'ordre du jour consacré lors de chaque réunion ordinaire aux relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, mais également au sein de leur groupe de rapporteurs élargi sur les relations avec ces pays (Grel – voir ci-après).

#### *h. Suivi des recommandations de l'Assemblée*

Le Statut dispose<sup>1</sup> que «le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées». Il ressort des Règlements intérieurs du Comité des Ministres<sup>2</sup> et des réunions des Délégués des Ministres<sup>3</sup> que l'examen des textes adoptés par l'Assemblée parlementaire (recommandations<sup>4</sup>, résolutions, avis, directives<sup>5</sup>) sera inscrit à l'ordre du jour de la première réunion des Délégués qui

---

1. Article 15.a.

2. Article 4.b.i.

3. Article 5-1.

4. Voir note 3 p. 32.

5. Voir note 4 p. 32.

suit la partie de session de l'Assemblée au cours de laquelle ils ont été adoptés<sup>1</sup>.

Dans toute la mesure du possible, au cours de ce premier examen, il devrait être procédé à un échange de vues préalable sur les aspects politiques des recommandations de l'Assemblée. Parfois, les Délégués recueillent l'avis d'un comité d'experts sur certains aspects techniques avant de procéder, le cas échéant, à une action recommandée par l'Assemblée et/ou de fournir une réponse à celle-ci. Le Comité des Ministres donne en effet, en règle générale, des réponses aux recommandations de l'Assemblée, parfois intérimaires (provisoires) ou partielles, indiquant par exemple qu'il ne peut encore fournir de réponse à une recommandation ou à une partie de celle-ci, mais qu'il examine ce point, ou encore en donnant une réponse sur certains points d'une recommandation tout en réservant sa position sur les autres parties du texte<sup>2</sup>. Avant d'adopter une réponse à une recommandation, les Délégués des Ministres ou leur groupe de rapporteurs compétent entendent parfois le Président ou le rapporteur de la commission compétente de l'Assemblée.

En application du Règlement intérieur du Comité des Ministres<sup>3</sup>, les questions écrites posées par des représentants de l'Assemblée parlementaire, conformément au Règlement intérieur de celle-ci<sup>4</sup> – qui ne constituent pas des textes adoptés par l'Assemblée – sont examinées par les Délégués des Ministres qui décident des dispositions à prendre.

Il y a lieu de souligner que les réponses, tant aux recommandations adoptées par l'Assemblée qu'aux questions écrites posées par des parlementaires, requièrent l'unanimité du Comité des Ministres<sup>5</sup>, ce qui retarde souvent, ou empêche parfois, une réponse. Toutefois, au cours

---

1. Voir également la décision prise par les Délégués lors de leur 69<sup>e</sup> réunion en 1959.

2. L'article 15 du Règlement intérieur du Comité des Ministres est rédigé comme suit : «Lorsqu'une recommandation de l'Assemblée consultative n'est que partiellement acceptable pour le Comité des Ministres, celui-ci la transmet pour nouvel examen au Président de l'Assemblée en y joignant ses remarques.» Il n'a pas été appliqué au cours des dix dernières années tout au moins.

3. Article 16.

4. Article 54, paragraphe 1.

5. Il s'agit là d'une interprétation quelque peu extensive de la règle de l'unanimité applicable aux décisions concernant les informations à publier sur les discussions du Comité des Ministres tenues à huis clos, et sur leurs conclusions (article 20.a.iii en liaison avec l'article 21.b du Statut). Voir également à ce sujet l'addendum page 137 et suivantes.

des dernières années, des efforts ont été accomplis pour répondre plus rapidement et d'une façon plus substantielle à ces textes.

i. *Autres compétences*

i. *Adhésion et retrait de membres*

Parmi les attributions statutaires les plus importantes du Comité des Ministres, il convient de relever la faculté d'inviter des Etats européens à devenir membres ou membres associés du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. De même, le Comité peut décider de suspendre un membre de son droit de représentation et l'inviter à se retirer de l'Organisation<sup>2</sup>. Une résolution statutaire adoptée par le Comité des Ministres en 1951<sup>3</sup> dispose que le Comité consultera l'Assemblée parlementaire avant d'inviter un Etat à devenir membre ou membre associé du Conseil de l'Europe, ou d'inviter un membre à s'en retirer. La décision ultime appartient cependant au Comité des Ministres.

C'est par une résolution que le Comité des Ministres invite l'Assemblée à exprimer son avis. Ces résolutions, qui étaient considérées comme une formalité dans le passé et qui étaient toutes établies suivant approximativement le même modèle, sont récemment devenues, depuis l'invitation adressée à l'Assemblée à donner son avis sur l'adhésion de la Russie<sup>4</sup>, plus substantielles et contiennent souvent des messages du Comité des Ministres à l'Assemblée concernant des problèmes ou questions qui le préoccupent plus particulièrement.

Lorsque l'Assemblée a donné son avis, le Comité des Ministres adopte, le cas échéant, une résolution invitant l'Etat candidat à devenir membre et chargeant le Secrétaire Général d'adresser l'invitation à son gouvernement. En application de l'article 6 du Statut, cette résolution spécifie le nombre de sièges auquel le futur membre aura droit à l'Assemblée et sa quote-part de contribution financière au budget. Les résolutions les plus récentes contiennent également des passages plus substantiels au

---

1. Articles 4, 5 et 6 du Statut.

2. Article 8 du Statut.

3. Résolution statutaire adoptée par le Comité des Ministres au cours de sa 8<sup>e</sup> session en mai 1951.

4. Résolution (92) 27 adoptée par les Délégués des Ministres le 25 juin 1992 lors de leur 478<sup>e</sup> réunion.

sujet de certains aspects de la mise en œuvre des réformes démocratiques<sup>1</sup>. L'Etat en question a la qualité de membre dès que son instrument de ratification a été déposé entre les mains du Secrétaire Général. Cela se passe à l'occasion d'une cérémonie – souvent, mais pas toujours – dans le contexte d'une réunion du Comité des Ministres au niveau ministériel.

Les pouvoirs dévolus au Comité des Ministres en matière d'adhésion de nouveaux membres peuvent être exercés – et le sont actuellement dans la plupart des cas – par les Délégués des Ministres. Toutefois, pour une décision d'inviter un Etat à adhérer, la majorité requise au niveau ministériel est de deux tiers des représentants ayant droit de siéger au Comité, tandis qu'au niveau des Délégués l'unanimité est exigée (voir ci-après chapitre III – Procédure – Majorités requises).

Les conditions pour devenir membre ou membre associé figurent aux articles 3 et 5 du Statut. D'autres conditions s'y sont ajoutées dans la pratique au fil des ans – au moins pour devenir membre à part entière – comme, en premier lieu, la signature de la Convention européenne des Droits de l'Homme au moment de l'adhésion au Statut et l'engagement de ratifier cette Convention dans un délai raisonnable.

Enfin, il y a lieu d'ajouter que, sans modifier les critères d'adhésion prévus par le Statut, la Déclaration politique adoptée lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Vienne le 9 octobre 1993 précise que « l'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique, soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme ». Les chefs d'Etat et de gouvernement ont ajouté que « les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dis-

---

1. Voir notamment la Résolution (93) 37 invitant la Roumanie à devenir membre du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 4 octobre 1993 lors de la 498<sup>e</sup> *bis* réunion des Délégués des Ministres.

positions de contrôle est également fondamental. Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres».

L'on peut dire que ces diverses précisions résultent en réalité de la pratique récente, non seulement de l'Assemblée parlementaire mais également du Comité des Ministres, reflétée notamment dans ses résolutions demandant l'avis de l'Assemblée sur certaines candidatures.

Les Délégués ont adopté en octobre 1993<sup>1</sup> et décidé de transmettre à l'Assemblée une « Note relative au rôle du Comité des Ministres dans la procédure d'adhésion de nouveaux Etats membres/Relations avec l'Assemblée parlementaire », dans laquelle il était notamment proposé ceci :

« I. Avant d'adopter des résolutions transmettant des demandes d'adhésion des Etats candidats à l'Assemblée parlementaire pour avis, les Délégués pourraient – par l'intermédiaire de leur groupe de rapporteurs « Grel » – identifier, plus en détail qu'ils ne le faisaient jusqu'à présent, à la lumière de la Déclaration de Vienne, les points qui les préoccupent et qui mériteraient un examen plus approfondi de la part de l'Assemblée parlementaire au cours de l'examen des demandes d'adhésion.

Pour procéder à cette identification, le groupe de rapporteurs élargi pour les relations avec les pays d'Europe centrale et de l'Est pourrait souhaiter rencontrer l'instance compétente de l'Assemblée qui serait désignée par le bureau de celle-ci.

II. Après la transmission de la demande d'adhésion d'un Etat candidat à l'Assemblée parlementaire pour avis, les points qui préoccupent le Comité des Ministres pourraient faire l'objet de discussions informelles et régulières avec des représentants de l'Assemblée parlementaire afin d'assurer qu'ils soient pris en considération au cours des visites effectuées dans le pays concerné par les rapporteurs ou instances de l'Assemblée.

De telles discussions pourraient se tenir entre le Grel et les présidents et rapporteurs des trois commissions concernées de l'Assemblée (questions politiques, relations avec les pays européens

---

1. 500<sup>e</sup> *bis* réunion des Délégués des Ministres (octobre 1993).

non membres, questions juridiques et droits de l'homme). Cette modalité devrait recevoir l'agrément de l'Assemblée pour devenir opérationnelle.

III. En outre, il est rappelé que les représentants permanents peuvent participer aux réunions de commissions de l'Assemblée conformément à la décision de la Commission Permanente du 25 novembre 1987, ce qui peut être particulièrement utile lorsque les commissions compétentes de l'Assemblée examinent une demande d'adhésion.

IV. Les modalités qui précèdent sont proposées sans préjudice des possibilités d'avoir recours aux instances de consultation existantes entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, notamment le Comité Mixte élargi (Colloque) au niveau ministériel, le Comité Mixte au niveau des Délégués des Ministres et le groupe de travail mixte composé, d'une part, d'une délégation du bureau de l'Assemblée et, d'autre part, du bureau du Comité des Ministres ou des Délégués des Ministres auxquels peuvent être ajoutés sur une base *ad hoc* d'autres participants comme, par exemple du côté des Délégués des Ministres, le président du Grel.»

Cette note, ayant été approuvée par le bureau de l'Assemblée le 10 janvier 1994, a pour la première fois été mise en œuvre en janvier 1994 en ce qui concerne la demande d'adhésion de «l'Ex-République yougoslave de Macédoine».

Enfin, dans le contexte de l'Assemblée, il y a lieu de mentionner certaines initiatives, telles que la Directive n° 488 relative au respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres. De son côté, le Comité des Ministres a, lors de sa 94<sup>e</sup> session en mai 1994, «pris note des idées (formulées par certaines délégations) concernant la surveillance des engagements qui découlent de l'appartenance au Conseil de l'Europe». Les ministres se sont déclarés résolus à suivre de près le respect de ceux-ci et ont chargé les Délégués des Ministres de poursuivre l'examen de cette question, qui est actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail *ad hoc* des Délégués<sup>1</sup>.

---

1. Voir l'addendum page 137 et suivantes.

## ii. *Statut d'observateur*

Le Comité des Ministres a adopté le 14 mai 1993 une résolution statutaire relative au statut d'observateur. Cette résolution dispose que :

«Tout Etat qui est prêt à accepter les principes de la démocratie et 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 et qui est désireux de coopérer avec le Conseil de l'Europe peut se voir accorder par le Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire, le statut d'observateur auprès de l'Organisation.»

La résolution statutaire donne la faculté aux Etats dotés d'un tel statut d'envoyer des observateurs, notamment à des comités d'experts intergouvernementaux, ainsi qu'à des conférences de ministres spécialisés. Ce statut ne leur confère le droit d'être représenté ni au Comité des Ministres ni à l'Assemblée parlementaire, sauf décision spéciale de l'un ou de l'autre organe en ce qui le concerne. Les Etats dotés du statut d'observateur pourront nommer un observateur permanent auprès du Conseil de l'Europe.

Une organisation internationale intergouvernementale, prête à coopérer étroitement avec le Conseil de l'Europe, et considérée comme étant en mesure de faire une contribution importante à ses travaux, peut également se voir accorder par le Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire, le statut d'observateur.

Enfin, le Comité des Ministres peut suspendre puis, après consultation de l'Assemblée parlementaire, retirer le statut d'observateur.

## iii. *Questions diverses*

Il serait fastidieux d'énumérer ici toutes les autres tâches du Comité des Ministres. Une fonction importante mérite cependant d'être soulignée en ce qui concerne l'élection ou la désignation à certaines fonctions au sein de l'Organisation. C'est ainsi que le Comité des Ministres élit par exemple les membres de la Commission européenne des Droits de l'Homme<sup>1</sup>, du Comité européen pour la prévention de la torture et des

---

1. Article 21 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>1</sup> et du Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne<sup>2</sup>. Il intervient en outre d'une façon formelle dans la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>3</sup> qui sont élus par l'Assemblée parlementaire, en lui transmettant les candidatures. Il participe à la procédure de nomination aux postes de Secrétaire Général, de Secrétaire Général adjoint et de Greffier de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint<sup>4</sup>. Enfin, il préside à la désignation des membres du Comité du budget<sup>5</sup> et de la Commission de vérification des comptes<sup>6</sup>.

j. *Compétences conventionnelles*

Le Comité des Ministres est également appelé à s'acquitter de tâches spécifiques en vertu de certaines conventions. C'est ainsi que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales lui confère d'importantes fonctions quasi judiciaires<sup>7</sup>. En effet, l'article 32 de la Convention le charge, dans certaines conditions, à défaut de règlement amiable, si l'affaire n'a pas été déférée à la Cour européenne des Droits de l'Homme et sur la base d'un rapport de la Commission, de statuer sur la violation des droits et libertés garantis.

En exerçant les pouvoirs que lui confère la Convention, le Comité des Ministres siège dans sa composition habituelle, mais prend ses décisions par un vote à la majorité des deux tiers des membres ayant le droit de siéger.

Si le Comité des Ministres décide qu'il y a eu violation de la Convention, il fixe un délai dans lequel l'Etat mis en cause doit prendre les mesures qui s'imposent. Si celui-ci ne les prend pas, le Comité des Ministres doit alors donner à sa décision initiale «les suites qu'elle comporte». L'article 32 de la Convention ne précise pas la nature de ces «suites». La

---

1. Article 5 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

2. Article 25, paragraphe 2, de la Charte sociale.

3. Article 39 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

4. Voir chapitre I.3.e.

5. Article 29 du Règlement financier.

6. Article 80 du Règlement financier.

7. Une importante littérature existe au sujet du rôle du Comité des Ministres en application de la Convention européenne des Droits de l'Homme ; voir bibliographie.

Convention ne mentionne en fait qu'une seule forme de sanction : la publication du rapport de la Commission. Normalement, l'Etat s'efforcera cependant de donner à la décision du Comité des Ministres les suites qui s'imposent, et en fait les Etats contractants ont pris l'engagement d'agir ainsi.

De nombreuses résolutions ont été adoptées par le Comité des Ministres en application de l'article 32 de la Convention. Dans certaines affaires récentes, le Comité des Ministres a stipulé que l'Etat en cause devait verser une indemnité pécuniaire au requérant<sup>1</sup>.

Il y a lieu d'ajouter que, lors du sommet qui s'est tenu à Vienne les 8 et 9 octobre 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté l'annexe I à la Déclaration de Vienne portant sur la réforme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il y est précisé que les chefs d'Etat et de gouvernement ont « décidé d'établir, en tant que partie intégrante de la Convention, une Cour européenne des Droits de l'Homme unique qui remplacera les organes de contrôle existants » et ont donné mandat au Comité des Ministres d'achever la préparation d'un protocole d'amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (...) en vue d'adopter un texte et de l'ouvrir à la signature lors de sa réunion ministérielle en mai 1994. Un tel protocole (n° 11)<sup>2</sup> a effectivement été ouvert à la signature à l'occasion de la 94<sup>e</sup> session du Comité des Ministres le 10 mai 1994 et a été signé par trente et un Etats membres. Dans le cadre de cette réforme, le système sera rationalisé et devrait permettre une meilleure accessibilité du mécanisme pour l'individu, une accélération de la procédure, ainsi qu'une plus grande efficacité. Toutes les allégations de violation des droits des individus seront directement soumis à la nouvelle Cour. Lorsque le protocole entrera en vigueur, le Comité des Ministres n'aura plus compétence pour statuer quant au fond, mais conservera un rôle important de contrôle de l'application des arrêts de la Cour.

---

1. Voir *Recueil des résolutions du Comité des Ministres adoptées en application des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, 1959-1989* et suppléments pour 1990-1991 et 1992.

2. STE n° 155.

En effet, indépendamment de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 32 de la Convention, le Comité des Ministres reçoit également communication, en vertu de l'article 54, des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont il est chargé de surveiller l'exécution. Une série de décisions a été prise par le Comité des Ministres en application de l'article 54 depuis 1968. Depuis 1976, ces décisions revêtent également la forme de résolutions.

D'autres instruments juridiques, tels que la Charte sociale européenne (STE n° 35, article 29) ou le Code européen de sécurité sociale (STE n° 48, article 75) confient également au Comité des Ministres des tâches en ce qui concerne le contrôle de leur application.

Enfin, de nombreuses conventions confèrent au Comité des Ministres des tâches en ce qui concerne notamment l'invitation d'Etats non membres ou de l'Union européenne à adhérer, la constitution, le fonctionnement de comités conventionnels, etc.

## Chapitre III – Procédure

### 1. Sources

Le fonctionnement du Comité des Ministres est régi par un ensemble complexe de dispositions statutaires et réglementaires (Statut du Conseil de l'Europe, Règlements intérieurs du Comité des Ministres et des réunions des Délégués des Ministres, décisions *ad hoc* du Comité), mais également par des dispositions conventionnelles lorsque le Comité exerce des fonctions dans le contexte du contrôle de la mise en œuvre de certaines conventions et accords (voir chapitre II). Par ailleurs, au fil du temps, un certain nombre de pratiques se sont instaurées, parallèlement à ces textes. Ceux-ci se trouvent même parfois dépassés par ce que l'on pourrait nommer la coutume. Si le développement de telles pratiques peut rendre l'étude et l'application de la procédure plus difficile, il témoigne cependant d'une certaine souplesse, ainsi que d'un pragmatisme certain de la part du Comité, et permet une meilleure adaptation aux circonstances en évitant la sclérose et la rigidité.

Si la réglementation est compliquée, elle n'est donc pas tout à fait, comme l'estiment certains auteurs, « inutilement » compliquée<sup>1</sup>. L'on se bornera, dans cet ouvrage, à décrire les principales règles de procédure en vigueur.

### 2. Dispositions statutaires

L'article 18 du Statut autorise le Comité des Ministres à adopter son Règlement intérieur. Cependant, plusieurs points de procédure sont en fait directement réglés par les articles 20 et 21 du Statut : les majorités

---

1. Burban (J.-L.), *Le Conseil de l'Europe*, Paris, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je? », 1985, p. 32.

requis en cas de vote, le lieu et le huis clos des réunions, y compris la question des informations à publier au sujet de celles-ci. Leur incorporation dans le Statut ajoute à l'importance de ces dispositions qui ne peuvent être modifiées sans amender le Statut<sup>1</sup>.

a. *Majorités requises*

Il y a lieu de rappeler que l'article 14 du Statut stipule que chaque membre a un représentant au Comité des Ministres et que chaque représentant dispose d'une voix.

Les dispositions de l'article 20 du Statut relatives aux majorités requises sont assez complexes<sup>2</sup>. Elles envisagent quatre types différents de décisions :

- i. Décisions sur six catégories de questions importantes, qui sont prises à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité (voir ci-après) ;
- ii. Décisions sur les questions relevant du Règlement intérieur ou des Règlements financier et administratif, qui peuvent être prises à la majorité simple des représentants ayant le droit de siéger au Comité<sup>3</sup>;
- iii. Décisions sur l'admission de nouveaux membres ou de membres associés, acquises à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité ;
- iv. Toutes les autres décisions, y compris l'adoption du budget, des Règlements intérieurs du Comité des Ministres et des réunions des Délégués des Ministres, des Règlements financier et administratif, sont acquises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

---

1. L'unanimité est requise pour les amendements à l'article 20, qui traite des majorités en cas de vote (article 20, paragraphe a.v). L'article 21, relatif au lieu, au huis clos et aux informations sur les réunions, ne peut être amendé qu'à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (article 20, paragraphe d).

2. Les règles de vote du Statut valent pour les réunions ministérielles et pour celles des Délégués. Elles sont reprises, explicitées et complétées à l'article 9 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

3. Si de telles décisions sont prises par les Délégués des Ministres, l'unanimité des votants est requise (article 9, paragraphe 1.f du Règlement intérieur des réunions des Délégués).

L'on peut conclure de ce bref résumé de l'article 20 du Statut qu'en dehors des questions de procédure (qui sont tranchées à la majorité simple – c'est-à-dire la moitié plus un des Délégués possédant le droit de vote<sup>1</sup>), les décisions requièrent normalement la majorité des deux tiers des voix exprimées<sup>2</sup> et la majorité des représentants ayant le droit de siéger.

L'unanimité n'est exigée que pour un nombre limité de questions plus importantes, qui sont spécifiées au paragraphe 20.a du Statut :

- a. Recommandations aux gouvernements relevant de l'article 15.b du Statut ;
- b. Décisions relatives à la communication à l'Assemblée, dans les rapports du Comité des Ministres, d'informations concernant l'activité du Comité conformément à l'article 19 du Statut<sup>3</sup> ;
- c. Décisions ayant trait à la levée du huis clos des réunions et à la publication d'informations relatives aux conclusions et aux décisions du Comité (article 21.a.i et b du Statut) ;
- d. Décisions relatives à la tenue de sessions de l'Assemblée en dehors de Strasbourg (article 33 du Statut) ;
- e. Recommandations visant à amender certains articles du Statut (articles 1.d, 7, 15, 20 et 22)<sup>4</sup> ;
- f. Autres questions que le Comité juge, par une décision prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger, d'une importance telle qu'elles doivent être soumises à la règle de l'unanimité.

Parmi toutes les questions spécifiées ci-dessus qui requièrent l'unanimité, la plupart se présentent assez rarement dans les travaux quotidiens du Comité des Ministres ou des Délégués, sauf l'adoption de recommandations aux gouvernements des Etats membres. En outre, l'unanimité peut être acquise malgré l'abstention de certains représen-

---

1. Au 1<sup>er</sup> septembre 1994, date à laquelle le Conseil de l'Europe comprend 32 membres, la majorité est donc de 17 (16 + 1).

2. Seules les voix « pour » ou « contre » entrent dans le calcul des voix exprimées (article 10, paragraphe 5, du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres).

3. Il s'agit du rapport statutaire du Comité des Ministres, diffusé depuis longtemps par le Secrétariat sans examen par le Comité des Ministres.

4. Au niveau des Délégués, l'unanimité est requise pour tout amendement du Statut (article 9, paragraphe 1.e, du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres).

tants, comme il ressort clairement du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres<sup>1</sup> et contrairement à ce qu'ont affirmé certains auteurs<sup>2</sup>.

La plupart des décisions peuvent donc être prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, y compris celle – en cas de doute – de savoir quelle majorité est applicable à une question<sup>3</sup>.

Il est vrai qu'en dehors de certaines questions de procédure et des fonctions qu'il exerce en application de la Convention européenne des Droits de l'Homme le Comité essaye souvent d'éviter de prendre des décisions par un vote majoritaire, ou même de recourir au vote. La coutume s'est instaurée de rechercher le consensus sur les questions de fond importantes. Si cette pratique ralentit les travaux, elle a néanmoins contribué à l'harmonie intergouvernementale en évitant « d'imposer la volonté de la majorité à une minorité mal disposée à se laisser convaincre »<sup>4</sup>.

Il y a lieu d'ajouter que, dans les cas où l'on recourt néanmoins au vote, la pratique des votes indicatifs<sup>5</sup>, ou – informelle – du *show of hands*, facilite elle aussi les discussions, écarte le couperet d'un vote négatif définitif et aide les membres à parvenir à une position commune. Toutefois, l'augmentation considérable du nombre de membres obligera probablement les Délégués à recourir plus fréquemment au vote.

Lors des sessions au niveau ministériel, les votes sont extrêmement rares, la plupart des questions politiques traitées n'appelant que rarement des décisions formelles. Dans les cas où le Comité est néanmoins appelé à adopter formellement une décision ou un instrument juridique, le terrain a été soigneusement préparé par les Délégués pour éviter un vote au niveau ministériel et permettre l'adoption par consensus.

---

1. Article 10.2.d.

2. Voir Duclos (P.), *Le Conseil de l'Europe*, Paris, 1965, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », n° 885, p. 49. Voir également Burban, *op. cit.*, p. 33.

3. Article 9, paragraphe 4, du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

4. Robertson (A.H.), *Le Conseil de l'Europe, sa structure, ses fonctions et ses réalisations*, Leyde, 1962, AW. Seythoff, p. 61.

5. Autorisée explicitement par l'article 10, paragraphe 7, du Règlement intérieur des Délégués des Ministres.

Enfin, lors de leur 443<sup>e</sup> réunion (septembre 1990), les Délégués ont marqué leur accord sur un *gentleman's agreement* selon lequel les délégations éviteront, dans toute la mesure du possible, de recourir à l'abstention lors des votes sur l'inclusion d'activités dans le programme intergouvernemental d'activités.

b. *Huis clos – Informations sur les discussions et conclusions*

L'article 21 du Statut dispose que, sauf décision du Comité des Ministres, ses réunions se tiennent à huis clos (a) et ajoute que le Comité est juge des informations à publier sur les discussions tenues à huis clos et sur leurs conclusions (b). Nous avons vu que, pour lever ce huis clos ou pour publier des informations sur les discussions à huis clos, l'unanimité est requise.

En outre, chaque délégation a le droit, de même que le Secrétaire Général, de proposer qu'un point soit discuté «à huis clos renforcé». La restriction du nombre de participants peut porter sur les délégations (restreintes aux chefs de délégation) mais également sur le Secrétariat (nombre limité d'agents désignés par le Secrétaire Général)<sup>1</sup>.

Si, dans la pratique, les procès-verbaux des sessions ministérielles sont confidentiels, un communiqué final assez substantiel est cependant rendu public (parfois remplacé par des conclusions de la présidence). En outre, des déclarations du Comité sur l'un ou l'autre sujet particulier sont parfois annexées au communiqué final ou aux conclusions de la présidence. Enfin, à l'issue de chaque session ministérielle, le Président et le Secrétaire Général donnent une conférence de presse.

Quant aux réunions des Délégués des Ministres, leurs «conclusions», telles que prévues à l'article 16 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, ont depuis janvier 1993<sup>2</sup> été remplacées par des «décisions et actes», auxquels nous reviendrons plus loin (voir ci-après «Actes du Comité des Ministres»). Qu'il suffise de mentionner ici que, si les «actes» relatifs aux discussions restent confidentiels, les décisions quant à elles ne sont plus classées «confidentiel» mais «*restricted* –

---

1. Décision adoptée par les Délégués au cours de leur 243<sup>e</sup> réunion (1975).

2. Décision prise lors de la 486<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

diffusion restreinte»<sup>1</sup>, ce qui permet au Secrétariat de divulguer le contenu de certaines décisions spécifiques à la presse sans révéler le libellé exact du texte<sup>2</sup>.

Par ailleurs, lorsque les Délégués prennent une décision importante (adoption d'un instrument juridique par exemple), un communiqué de presse est habituellement diffusé, sous la responsabilité du Secrétariat. En ce qui concerne les points de l'ordre du jour – qui, sans mener à des résultats tombant dans le domaine public, peuvent cependant avoir un intérêt pour la presse – le Secrétariat consultera le Président des Délégués des Ministres (et, le cas échéant, le bureau) sur l'opportunité d'une publicité à leur égard. En cas de doute, le Président saisira la réunion plénière des Délégués<sup>3</sup>.

Des informations concernant les travaux du Comité des Ministres sont en outre communiquées à l'Assemblée parlementaire dans le rapport statutaire du Comité (voir chapitre IV - 1) lors de chaque partie de session de l'Assemblée.

Il y a lieu d'ajouter que, suivant un système de classification des documents adopté par les Délégués en 1963<sup>3</sup>, trois mentions peuvent figurer sur les documents :

- i. la mention «diffusion restreinte»: tous les documents destinés au Comité des Ministres seront classés selon leur sujet et porteront normalement la mention «diffusion restreinte»: un document portant cette mention ne sera destiné qu'à l'usage interne du Conseil de l'Europe et des gouvernements membres, et ne sera pas publié ;
- ii. la mention «confidentiel»: certains documents porteront cette mention, sous réserve de l'approbation du Secrétaire du Comité des Ministres ;
- iii. la mention «secret»: certains documents pourront porter cette mention à l'initiative du Secrétaire Général ou des gouvernements membres.

---

1. Les décisions prises lors des réunions «droits de l'homme» (DH) en vertu des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme restent toutefois confidentielles, sauf lorsqu'une résolution (publique) est adoptée par le Comité. Voir également à ce sujet l'addendum page 137 et suivantes.

2. Décision adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 463<sup>e</sup> réunion (octobre 1991).

3. Lors de leur 123<sup>e</sup> réunion (septembre 1963).

Pratiquement tous les documents de travail des Délégués des Ministres sont classés «*restricted* – diffusion restreinte». Rares sont les documents classés «confidentiel» et ce n'est qu'exceptionnellement qu'un document est classé «secret».

En outre, en 1981<sup>1</sup>, les Délégués ont adopté une «Procédure relative à l'accès du public aux documents officiels du Conseil de l'Europe». Conformément à cette procédure, les documents relatifs à la création du Conseil de l'Europe ainsi que ceux du Comité des Ministres, de ses comités subordonnés et du Secrétariat contenus dans les archives du Conseil de l'Europe seront accessibles au public après une période de trente années, sauf embargo pour une période de plus de trente ans imposé par le Comité des Ministres, par le Secrétaire Général ou demandé par le gouvernement d'un Etat membre. Au cours de l'année précédant la fin de la période de trente ans, le Secrétaire Général porte à l'attention des Délégués des informations concernant les catégories de documents qu'il compte rendre accessibles au public. Sauf opposition, la liste proposée par le Secrétaire Général est tacitement adoptée. Des exceptions à ce régime ont été prévues en ce qui concerne les dossiers personnels des agents et anciens agents, des jurys de recrutement et de promotion.

L'on peut se demander si, à une époque où les médias ont pris une importance considérable, la confidentialité quasi systématique des travaux n'est pas désuète; elle ne favorise certainement pas la connaissance des travaux de l'Organisation dans le grand public, et le moment est peut-être venu d'assouplir cette règle de la confidentialité. Un nouvel assouplissement est intervenu récemment; en mai 1994<sup>2</sup>, les Délégués ont autorisé le directeur de la Communication du Conseil de l'Europe, en liaison avec le Secrétariat du Comité des Ministres et, le cas échéant, avec le Président des Délégués des Ministres, à faire régulièrement des «points de presse» consacrés à l'ordre du jour des réunions à venir des Délégués, ainsi qu'aux débats et résultats essentiels de ces réunions. Les groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres sur les questions administratives et sur la politique d'information examinent

---

1. Décision adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 337<sup>e</sup> réunion. Voir également l'addendum, 1., i.

2. 513<sup>e</sup> réunion des Délégués.

actuellement d'autres assouplissements de la règle de la confidentialité en vue d'une plus grande transparence des travaux du Comité des Ministres<sup>1</sup>.

### **3. Règlement intérieur du Comité des Ministres et Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres**

Le Règlement intérieur du Comité des Ministres, adopté en application de l'article 18 du Statut, règle un certain nombre d'autres points de procédure. Le Comité en a approuvé la version initiale à sa 9<sup>e</sup> session en 1951 et a ensuite adopté plusieurs versions révisées, dont la dernière (quatrième) date de 1964<sup>2</sup>. Ce règlement prévoit (article 14.b) que l'exercice des attributions des Délégués et la procédure concernant leurs réunions sont régis par leur propre Règlement intérieur.

A l'origine adopté par le Comité des Ministres lors de sa 16<sup>e</sup> session, en juillet 1955, le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres a été ensuite modifié par les Délégués à plusieurs reprises. L'on en est actuellement à la troisième édition révisée, celle de 1971<sup>3</sup>.

Les dispositions du Règlement intérieur du Comité des Ministres s'appliquent, dans les cas appropriés, aux réunions des Délégués des Ministres pour les questions qui ne sont pas prévues dans le Règlement intérieur de ces réunions<sup>4</sup>.

Enfin, sous réserve des dispositions du Statut, le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres peut être amendé à la majorité des deux tiers des Délégués, sauf l'article 2 qui établit les pouvoirs du Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués et l'article 9 qui porte sur les votes, pour lesquels l'unanimité est exigée (article 17 du Règlement intérieur des réunions des Délégués).

---

1. Voir l'addendum, 1., *i*.

2. Texte adopté par le Comité des Ministres lors de sa 9<sup>e</sup> session (août 1951) et complété par les amendements adoptés au cours de ses 10<sup>e</sup> session (mars 1952), 16<sup>e</sup> session (juillet 1955) et 23<sup>e</sup> session (décembre 1958), ainsi que ses 73<sup>e</sup> réunion (juin 1959) et 133<sup>e</sup> réunion (juillet 1964) des Délégués des Ministres.

3. Adoptée par les Délégués lors de leur 201<sup>e</sup> réunion (septembre 1971). Depuis lors, l'article 6 a été amendé lors de la 472<sup>e</sup> réunion des Délégués (mars 1992).

4. Article 18 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

#### 4. Procédure régissant l'adoption et l'ouverture à la signature de conventions et d'accords

Comme il a été exposé ci-dessus, le Comité des Ministres examine les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe et celles-ci peuvent prendre la forme de conventions ou d'accords.

Il y a lieu cependant de rappeler que les conventions et accords ne sont pas à proprement parler des instruments juridiques de l'Organisation en tant que telle, mais qu'ils doivent leur existence au consentement de certains Etats membres, matérialisé par la signature et la ratification. En effet, conformément à une résolution statutaire adoptée par le Comité des Ministres en mai 1951<sup>2</sup>, tout accord ou toute convention sera soumis(e) pour ratification, par le Secrétaire Général, à tous les membres, et n'engagera que ceux des membres qui l'auront ratifié(e). C'est ce qui explique que la conclusion de tels conventions et accords ne faisait pas l'objet de dispositions procédurales dans le Statut du Conseil de l'Europe ou dans d'autres textes réglementaires qui, en matière de procédure, concernent uniquement les actes de ses organes.

Toutefois, le crédit moral de l'Organisation est engagé par tout traité élaboré en son sein ; en outre, l'entrée en vigueur d'un traité, même à l'égard d'un nombre limité d'Etats, peut entraîner des conséquences de nature politique, administrative et financière pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble (constitution de comités conventionnels, invitations à adhérer adressées par le Comité des Ministres à des Etats non membres, etc.).

C'est pourquoi l'adoption et l'ouverture à la signature de conventions et accords sont régies par une procédure plus souple issue de la pratique et complétée récemment par la Résolution statutaire (93) 27 :

##### a. *Adoption*

L'adoption du texte par le Comité des Ministres se fait à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, conformément à l'article 20.d du Statut.

---

1. Article 15 du Statut.

2. Lors de sa 8<sup>e</sup> session.

b. *Ouverture à la signature*

Cette majorité acquise, l'on considérait, jusqu'en 1993, que l'accord était unanime pour ouvrir la convention ou l'accord à la signature, sauf opposition explicite d'un représentant.

Cette pratique avait toutefois pour inconvénient de donner à un Etat la possibilité de bloquer l'ouverture à la signature d'une convention, même si rares sont les instruments qui ont été réellement bloqués. C'est pourquoi le Comité des Ministres, en adoptant la Résolution statutaire (93) 27 du 14 mai 1993 sur les majorités requises pour des décisions du Comité des Ministres a décidé que «les décisions relatives à l'ouverture à la signature des conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, comme établi à l'article 20.d du Statut».

c. *Rapport explicatif*

Lorsqu'un accord ou une convention est assorti(e) d'un rapport explicatif, il appartient au Comité des Ministres d'en autoriser la publication à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

d. *Avis de l'Assemblée parlementaire*

Ajoutons que, dans un certain nombre de cas, le Comité des Ministres a sollicité, en application de l'article 23.a du Statut, l'avis de l'Assemblée sur des projets de conventions ou d'accords avant leur adoption. Il a été convenu en avril 1985<sup>1</sup> qu'il faut, en règle générale, offrir à l'Assemblée la possibilité de donner son avis sur de tels projets.

e. *Décisions à prendre par le Comité des Ministres relatives à des conventions existantes*

De nombreuses conventions confèrent des tâches au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe; c'est ainsi que la plupart des traités sont ouverts à l'adhésion d'Etats non membres du Conseil de l'Europe et plusieurs également à celle de l'Union européenne.

---

1. Conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe, approuvées par le Comité des Ministres en avril 1985 (76<sup>e</sup> session).

Habituellement, ces traités confèrent au Comité des Ministres la tâche d'inviter des Etats non membres ou l'Union européenne à y adhérer. La majorité requise pour ces décisions est, dans certains cas, spécifiée par le traité en question. Si tel n'est pas le cas, l'on applique la majorité des deux tiers des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, prévue à l'article 20.d du Statut (voir ci-dessus). En outre, certaines conventions prévoient des comités spéciaux, dits «comités conventionnels», composés de représentants des Parties contractantes et chargés de fonctions particulières dans le cadre de leur mise en œuvre. Dans certains cas, toutefois, c'est le Comité des Ministres lui-même qui exerce ces fonctions, en tout cas en partie, d'où la nécessité pour le Comité des Ministres de prendre certaines décisions y relatives. L'examen de toutes ces fonctions, traité par traité, dépasserait cependant largement le cadre de la présente étude.

Il a par ailleurs été convenu<sup>1</sup> qu'en ce qui concerne les suites à réserver aux conventions une fois qu'elles ont été adoptées, les comités directeurs compétents devront régulièrement consacrer des échanges de vues à la ratification des textes relevant de leur domaine d'activité.

## **5. Dispositions régissant la création d'accords partiels, d'accords élargis ou d'accords partiels élargis**

### *a. Diverses formules d'accords partiels, d'accords élargis ou d'accords partiels élargis*

Il suffira de mentionner ici que, dès 1951, par une résolution statutaire<sup>2</sup>, le Comité des Ministres, «soucieux de parvenir, aussi souvent que possible, à des accords par voie de décision unanime, mais reconnaissant toutefois que dans certaines circonstances certains membres peuvent désirer s'abstenir de participer à une ligne de conduite préconisée par d'autres», a marqué son accord sur le principe des «accords partiels» en vertu desquels un nombre restreint d'Etats membres peut s'entendre sur des mesures communes, avec le consentement, mais sans la participation, des autres.

---

1. Conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe, approuvées par le Comité des Ministres en avril 1985 (76<sup>e</sup> session).

2. Adoptée lors de la 9<sup>e</sup> session du Comité des Ministres en août 1951.

Cette formule, destinée à permettre à certains membres des activités de coopération européenne auxquelles d'autres n'ont pas la possibilité de participer, a trouvé plusieurs applications. L'on constate même un regain d'intérêt pour de telles solutions comme le prouvent l'intégration en 1980<sup>1</sup> au sein du Conseil de l'Europe du Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants (Groupe Pompidou) ainsi que la création depuis lors de plusieurs nouveaux accords partiels<sup>2</sup>.

On peut relever à cet égard que, à la suite de l'examen des méthodes de travail du Conseil de l'Europe, les Délégués ont adopté en 1985 des conclusions<sup>3</sup> dont celle-ci : « Bien que la coopération intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe doive, dans la mesure du possible, impliquer la participation de tous les Etats membres, on pourrait avoir plus fréquemment recours au système des accords partiels dans les cas où une certaine activité intéresse seulement un nombre limité d'Etats membres. »

Il est probable que, vu le nombre croissant d'Etats membres, l'on aura encore recours à l'avenir à la technique des accords partiels. Faut-il ajouter que cette formule peut constituer une transition vers – et une préparation à – une action commune de tous les Etats membres, au fur et à mesure de l'adhésion d'Etats supplémentaires à un accord partiel. Dans certains cas, le recours à un tel accord peut également résoudre un problème d'ordre budgétaire, dans la mesure où les dépenses entraînées par sa mise en œuvre sont à la charge des Etats qui y sont parties.

C'est pourquoi le Comité des Ministres, lors de sa 92<sup>e</sup> session le 14 mai 1993, considérant que les accords partiels se sont révélés fructueux, mais considérant également que « dans certains cas les problèmes traités au Conseil de l'Europe dépassent le cadre géographique du territoire de ses membres et que l'Organisation doit être prête à examiner toute proposition de conduite conjointe d'une activité intergouvernementale

---

1. Par la Résolution (80) 2, adoptée lors de la 317<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (mars 1980).

2. La liste des accords partiels actuels est reproduite en annexe III.

3. Adoptées par les Délégués des Ministres au cours de leur 283<sup>e</sup> réunion (avril 1985) et soumises à la 76<sup>e</sup> session du Comité des Ministres.

émanant d'Etats non membres», a adopté la Résolution statutaire (93) 28 sur les accords partiels et élargis. Celle-ci remplace la résolution statutaire sur les accords partiels adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 9<sup>e</sup> session, le 2 août 1951. Les accords partiels déjà établis continuant cependant à fonctionner selon leurs règles spécifiques.

La Résolution statutaire (93) 28 dispose que «les activités ou séries d'activités auxquelles tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne souhaitent pas s'associer dans un effort commun ou auxquelles on souhaite associer des Etats non membres du Conseil de l'Europe peuvent être entreprises :

- par certains Etats membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre d'un accord partiel ;
- par certains Etats membres du Conseil de l'Europe avec un ou plusieurs Etats non membres, dans le cadre d'un accord partiel élargi ;
- par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe avec un ou plusieurs Etats non membres, dans le cadre d'un accord élargi ».

#### b. *Procédure régissant la création*

Un accord partiel, élargi ou partiel élargi est créé en plusieurs phases<sup>1</sup>. Dans une première phase, une décision doit être prise par le Comité des Ministres dans sa composition normale (toutes les délégations ayant qualité pour participer à la décision). Il s'agit en l'occurrence pour le Comité d'autoriser la conclusion, par un cercle restreint de ses membres, de l'accord partiel, de l'accord partiel élargi ou de l'accord élargi envisagé. Cette décision préalable est prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité<sup>2</sup>.

C'est au cours de la deuxième phase de la procédure que se manifestent les décisions des délégations qui sont prêtes à conclure l'accord ; ce sont ces délégations et elles seules qui votent alors le texte de la résolution instituant un nouvel accord partiel.

---

1. Voir Résolution statutaire (93) 28, chapitre II.

2. La résolution de 1951 prévoyait l'unanimité pour les accords partiels.

Enfin, le Comité, dans sa composition limitée aux représentants des Etats membres d'un accord partiel, pourra :

- inviter tout Etat non membre à adhérer à un accord partiel ou à certaines de ses activités ;
- inviter tout Etat non membre à se joindre aux Etats membres du Conseil de l'Europe dans la conduite d'une activité ou d'une série d'activités.

La Résolution statutaire (93) 28 contient également des dispositions quant au budget, au fonctionnement, à l'invitation de nouveaux membres et d'observateurs, ainsi qu'à la participation de l'Union européenne<sup>1</sup>.

Le Comité des Ministres est parfois appelé à prendre des décisions dans le cadre des accords partiels existants. Il le fait alors dans sa composition restreinte aux Parties à l'accord partiel concerné.

## **6. Dispositions spécifiques**

En mars 1992<sup>2</sup>, les Délégués ont adopté une nouvelle procédure et un nouveau calendrier pour l'adoption des budgets annuels (y compris les programmes) du Conseil de l'Europe. Il ne semble pas nécessaire, dans le cadre du présent ouvrage, d'entrer dans le détail de celle-ci.

Le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres dispose<sup>3</sup>, en ce qui concerne l'ordre à suivre, lorsque plusieurs propositions d'ordre budgétaire sont formulées, que c'est le montant le plus élevé qui est mis au vote le premier, et que chaque vote positif sur un article déterminé entraîne l'ouverture définitive des crédits correspondants.

D'autre part, en ce qui concerne les Programmes intergouvernementaux d'activités annuels, les Délégués ont adopté en 1980<sup>4</sup> une procédure spécifique et détaillée pour l'examen et le vote. Dans la pratique, cette procédure a été appliquée en tout ou en partie depuis lors.

---

1. Voir les chapitres III, IV, V et VI de la Résolution statutaire (93) 28.

2. 472<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

3. Article 12, paragraphe 4.

4. 326<sup>e</sup> réunion (novembre 1980).

Enfin, les Délégués sont convenus en 1990<sup>1</sup> d'éviter d'avoir recours, dans toute la mesure du possible, à l'abstention lors des votes sur l'inclusion des activités dans les programmes annuels.

## 7. Quorum

Le Comité – que ce soit au niveau ministériel ou au niveau des Délégués – ne statue valablement que si les deux tiers des membres sont représentés<sup>2</sup>.

## 8. Modalités de vote

Les modalités de vote sont régies par l'article 10 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres :

« 1. Dans tous les votes, un Délégué peut :

a. faire enregistrer son approbation, son opposition ou son abstention, qui peut être accompagnée d'une explication de vote ;

b. accepter un texte ou une décision *ad referendum*; en ce cas, il fait savoir ultérieurement au Secrétariat s'il est en mesure de donner son accord définitif. Si sa voix est nécessaire pour que la majorité statutaire soit atteinte ou pour que l'unanimité exigée soit réalisée, l'adoption du texte ou la mise en œuvre de la décision est suspendue ; une fois l'accord définitif donné, le texte ou la décision prend effet à la date où le vote est intervenu en réunion des délégués<sup>3</sup>.

---

1. 443<sup>e</sup> réunion (septembre 1990).

2. Article 11 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 7 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

3. Lors de leur 231<sup>e</sup> réunion en 1974, les Délégués ont précisé comme suit les règles concernant la procédure *ad referendum*:

a. Lorsque, conformément à l'article 10, paragraphe 1.b du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, un Délégué accepte un texte ou une décision *ad referendum*, le Président constate si la voix de ce Délégué est nécessaire pour que la décision puisse être considérée comme acquise selon les règles de vote applicables ;

b. Si tel est le cas, le Comité fixe un délai, expirant en règle générale au début de l'une des prochaines réunions des Délégués et pendant lequel le Délégué qui a voté *ad referendum* est invité à faire connaître au Secrétariat la position définitive de son gouvernement (suivant la pratique actuelle, le Délégué ayant voté *ad referendum* sera souvent invité à faire connaître sa position définitive avant la fin de la réunion en cours) ;

(suite au verso)

2. Dans le cas où l'unanimité est exigée, un Délégué peut :
  - a. faire enregistrer son opposition ; en ce cas, la proposition est repoussée ;
  - b. demander que la décision soit différée ; dans ce cas, la question est inscrite à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure ;
  - c. approuver l'adoption d'un texte tout en réservant le droit de son gouvernement de s'y conformer ou non<sup>1</sup> ;
  - d. faire enregistrer son abstention, qui peut être accompagnée d'une explication de vote ; l'abstention n'empêche pas les Délégués de parvenir à une décision positive conformément aux dispositions de l'article 9 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.»

En outre, l'article 12 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres règle la question de l'ordre à suivre dans l'examen de propositions ou d'amendements comme suit :

«1. Lorsque plusieurs propositions ont trait au même sujet, elles sont mises aux voix dans l'ordre de leur présentation. En cas de doute sur la priorité, le Président décide.

2. Lorsqu'une proposition fait l'objet d'un amendement, l'amendement est mis aux voix en premier lieu. Si une proposition fait l'objet de deux ou plusieurs amendements, les Délégués votent d'abord sur celui qui s'éloigne le plus, quant au fond, de la proposition primitive. Ils votent ensuite sur l'amendement qui après celui-ci

---

*(suite)*

c. Si, à l'expiration de ce délai, ledit Délégué a donné son accord définitif ou ne s'est pas manifesté auprès du Secrétariat, la décision est considérée comme ayant été prise à la date où le vote est intervenu en réunion des Délégués ;

d. Si, avant l'expiration de ce délai, ledit Délégué fait connaître au Secrétariat qu'il n'est pas en mesure de donner son accord définitif, la question est réinscrite à l'ordre du jour du Comité des Ministres, et ce pour la réunion des Délégués la plus rapprochée possible.

La procédure de «faire connaître» visée au point *d* ci-dessus devrait se dérouler oralement lors des réunions des Délégués et par écrit pendant la période entre deux réunions des Délégués.

1. Cette réserve est souvent utilisée par les délégations lors de l'adoption de recommandations du Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres, ce qui permet alors d'adopter de tels textes pour lesquels l'unanimité est requise.

s'éloigne le plus de ladite proposition et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les amendements aient été mis aux voix. Toutefois, lorsque l'adoption d'un amendement implique nécessairement le rejet d'un autre amendement, ce dernier n'est pas mis aux voix. Le vote définitif porte ensuite sur la proposition amendée ou non. En cas de doute sur la priorité, le Président décide.

3. Les parties d'une proposition ou d'un amendement peuvent être mises aux voix séparément<sup>1</sup>.

4. Pour les propositions d'ordre budgétaire, c'est le montant le plus élevé qui est mis aux voix le premier. Chaque vote positif sur un article déterminé entraîne l'ouverture définitive des crédits correspondants.»

Enfin, l'article 13 du Règlement intérieur des réunions des Délégués dispose que «lorsqu'une proposition a été rejetée, un Délégué peut demander par la suite la réouverture du débat et un second et dernier vote. Les Délégués en décident à la majorité simple». Les cas de réouverture des débats ont été extrêmement rares dans le passé.

## 9. Participants

### a. *Délégations*

L'on a exposé ci-dessus, au chapitre I, la composition du Comité des Ministres tant au niveau ministériel qu'au niveau des Délégués des Ministres. Qu'il suffise d'ajouter ici, en ce qui concerne le niveau ministériel, que la composition et la taille des délégations sont variables d'une délégation à l'autre et d'une session à l'autre<sup>2</sup>.

Quant aux Délégués des Ministres, l'article 4 de leur Règlement intérieur précise que tout Délégué peut être assisté d'un ou de plusieurs adjoints dont les noms et qualités sont notifiés au Secrétaire Général. Un adjoint

---

1. Lorsque les Délégués procèdent à un vote sur des parties de textes sous examen, ils prennent d'abord un vote indicatif qui n'exige que la majorité simple des membres présents et votants, étant entendu que les membres qui s'abstiennent de voter sont considérés comme non votants. Cette pratique a été régulièrement suivie dans le passé. Toutefois, des différences d'opinions se sont fait jour à la 210<sup>e</sup> réunion des Délégués.

2. Elles comprennent souvent, outre le ministre, le représentant permanent ainsi que le directeur politique.

peut représenter le Délégué et voter en son absence lors des réunions. Tout Délégué peut en outre se faire accompagner de conseillers ou d'experts qui, à sa demande et avec l'assentiment du Président, peuvent prendre la parole.

#### b. *Secrétaire Général et Secrétariat*

L'article 19 du Règlement intérieur du Comité des Ministres stipule que «sauf décision contraire du Comité à l'occasion de la discussion d'une question particulière, le Secrétaire Général assiste aux réunions du Comité et participe aux discussions avec voix consultative». «Le Secrétaire Général peut être également invité par le Comité à faire rapport sur une question. Il réunit la documentation demandée par les représentants au Comité et la leur distribue<sup>1</sup>». En outre, le Secrétaire Général assure la liaison entre le Comité et l'Assemblée parlementaire<sup>2</sup>. Enfin, l'article 14 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres précise que «le Secrétaire Général ou son représentant peut, à tout moment, faire une déclaration écrite ou orale sur l'une des questions discutées». Il y a lieu de signaler à cet égard qu'à chaque réunion «ordinaire» des Délégués (sauf les réunions DH) le Secrétaire Général fait une «communication» concernant ses activités les plus marquantes depuis la dernière réunion et les projets envisagés les plus importants.

Enfin, l'article 23 du Règlement intérieur du Comité des Ministres dispose que «le Secrétaire Général met le personnel nécessaire à la disposition du Comité. Ce personnel fait partie du Secrétariat». Le Comité des Ministres est assisté par le Secrétariat du Comité des Ministres.

#### c. *Autres participants*

Au fil des années, le Comité des Ministres, que ce soit au niveau ministériel ou au niveau des Délégués, a développé, d'une manière pragmatique, certaines pratiques quant à l'invitation de personnalités dans le cadre de ses réunions. C'est ainsi que le Président de l'Assemblée parlementaire a été invité à participer à certaines réunions ministérielles, surtout spéciales ou extraordinaires. Par ailleurs, les ministres ont procédé à plusieurs reprises à des échanges de vues informels avec

---

1. Article 21.b du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

2. Article 22 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

des personnalités d'Etats non membres. C'est ainsi que, lors de leur 88<sup>e</sup> session, en mai 1988, et pour marquer leur soutien politique à la Campagne publique européenne sur l'interdépendance et la solidarité mondiales, les ministres ont eu une rencontre avec de hautes personnalités politiques venues du Sud. Depuis lors et à plusieurs reprises, notamment lors de leur réunion spéciale à Lisbonne le 24 mars 1990 et de leur réunion extraordinaire à Madrid le 21 février 1991, les ministres ont tenu des échanges de vues informels ou des « séances élargies » avec leurs homologues des pays d'Europe centrale et orientale.

Lors de leur 89<sup>e</sup> session, le 26 novembre 1991, les ministres ont tenu un échange de vues avec les ministres des Affaires étrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. De plus, lors de leur 90<sup>e</sup> session le 7 mai 1992, ils ont eu un échange de vues informel avec le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. A. Kozyrev. En outre, à l'occasion de la Réunion ministérielle spéciale qui s'est tenue à Istanbul le 11 septembre 1992, un échange de vues a eu lieu avec des personnalités politiques des républiques de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et de la Géorgie.

Comme nous l'avons vu ci-dessus en traitant du dialogue politique au sein des Délégués des Ministres, ceux-ci procèdent régulièrement à des échanges de vues avec des personnalités venues d'Etats non membres, surtout d'Europe centrale et orientale.

Il y a lieu de signaler que le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, récemment institué par la Résolution statutaire (93) 26, ne donne pas le droit d'être représenté au Comité des Ministres, sauf décision spéciale de cet organe.

Pour être complet, il y a lieu d'évoquer un cas exceptionnel dans l'histoire du Comité des Ministres. Le 23 octobre 1990<sup>1</sup>, celui-ci a en effet invité la Pologne à devenir membre du Conseil de l'Europe, immédiatement après le constat de la tenue d'élections législatives libres (qui devaient avoir lieu quelques mois plus tard) et l'accomplissement de toutes les conditions exigées par le Statut. Toutefois, en attendant l'adhésion formelle, les Délégués ont décidé par la même occasion que

---

1. Résolution (90) 18 adoptée lors de la 446<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 23 octobre 1990.

des représentants du Gouvernement de la République de Pologne seraient invités à assister à des réunions du Comité des Ministres, tant au niveau ministériel qu'à celui des Délégués. La Pologne a effectivement adhéré au Conseil de l'Europe le 25 novembre 1991 mais, entre-temps, a été invitée à participer à des réunions ministérielles de même qu'à des réunions des Délégués (au moins pour une partie des points à l'ordre du jour).

d. *Union européenne*

Dans sa Résolution (85) 5 du 24 avril 1985 sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne<sup>1</sup>, «le Comité des Ministres, après avoir exprimé sa détermination de promouvoir une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et la Communauté dans le but de réaliser des progrès pour la coopération dans le cadre européen le plus large possible, tout en respectant pleinement les différences dans leur nature et leurs procédures, a chargé le Secrétaire Général d'entrer en contact avec les instances compétentes de la Communauté, pour élaborer avec elles des propositions concrètes de coopération selon les objectifs généraux indiqués dans la résolution». C'est ainsi que le Président de la Commission des Communautés européennes, M. Jacques Delors, et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de l'époque, M. Marcelino Oreja, ont procédé, le 16 juin 1987, à la signature d'un échange de lettres.

Cet échange de lettres contient un arrangement, élaboré avec l'accord du Comité des Ministres, entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, régissant la participation de la Communauté, notamment aux comités d'experts intergouvernementaux et aux conférences de ministres spécialisés, l'adhésion de la Communauté européenne à des conventions ou accords du Conseil de l'Europe, mais également les relations entre le Comité des Ministres et la Commission des Communautés européennes. C'est ainsi que l'arrangement prévoit que le Comité des Ministres peut inviter la Commission à participer à des discussions sur le développement de la coopération européenne, ainsi que sur toute autre question d'intérêt mutuel. En pratique, la Commission est représentée à presque toutes les sessions ministérielles, souvent par son président.

---

1. Maintenant Union européenne.

L'arrangement stipule également que la Commission peut être invitée à se faire représenter et à participer à des réunions des Délégués des Ministres consacrées à des questions d'intérêt mutuel, et que, lorsque la Communauté aura participé à l'élaboration d'un projet de convention ou d'accord européen, la Commission sera invitée à se faire représenter aux réunions des Délégués des Ministres traitant de ce projet. La Commission a été invitée à plusieurs reprises à des discussions des Délégués des Ministres, notamment sur des projets de conventions ou d'accords. Récemment, l'Union européenne a même été conviée à un groupe de travail des Délégués des Ministres mandaté pour examiner un projet de convention.

Par ailleurs, le Secrétaire général de la Commission participe, en règle générale une fois par an, à un échange de vues, très fructueux, avec les Délégués des Ministres afin de procéder à un bilan de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union. Ces échanges de vues sont basés notamment sur des rapports du Secrétariat concernant les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne au cours de la période écoulée (voir également le point 14.c concernant les réunions quadripartites Conseil de l'Europe/Union européenne). En mai 1994, les Délégués ont eu un échange de vues avec un membre de la Commission européenne compétent pour les relations politiques extérieures. De même, toujours en 1994, ils ont tenu deux échanges de vues informels avec les présidents successifs du groupe de haut niveau institué au sein de l'Union européenne, au sujet des travaux concernant un pacte de stabilité en Europe.

Il y a lieu d'ajouter que dans la Déclaration de Vienne adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe le 9 octobre 1993, ceux-ci ont préconisé « une coordination renforcée des travaux du Conseil de l'Europe avec ceux des autres institutions qui concourent à la construction d'une Europe démocratique et sûre, satisfaisant aux exigences de complémentarité et d'un meilleur emploi des ressources ».

Enfin, l'on trouve dans cette déclaration le paragraphe suivant: « A cet égard, nous nous félicitons de la coopération établie, en premier lieu sur la base de l'Arrangement de 1987, avec la Communauté européenne, notamment du développement des actions en commun, particulièrement pour les pays d'Europe centrale et orientale. Nous considérons qu'un tel partenariat dans des domaines d'activité de plus en plus variés

reflète la relation institutionnelle spécifique et évolutive qui caractérise les relations entre les deux institutions.»

## 10. Langues

Le Statut<sup>1</sup> stipule que les langues officielles du Conseil de l'Europe sont le français et l'anglais, et que les Règlements intérieurs du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire déterminent les circonstances et les conditions dans lesquelles d'autres langues peuvent être utilisées.

Le Règlement intérieur du Comité des Ministres<sup>2</sup> ainsi que le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres<sup>3</sup> confirment que les langues officielles sont le français et l'anglais. Ces textes ajoutent cependant que tout représentant peut prendre la parole dans une autre langue que les langues officielles, mais que, dans ce cas, il doit faire assurer lui-même l'interprétation dans une langue officielle.

Dans la pratique, au niveau ministériel, l'interprétation est assurée habituellement aux frais des délégations concernées en allemand et souvent en italien et en espagnol. Au niveau des Délégués des Ministres, les demandes d'interprétation dans des langues non officielles sont extrêmement rares<sup>4</sup>. Il y a lieu d'ajouter qu'à tous les niveaux les documents du Comité des Ministres sont rédigés uniquement dans les langues officielles<sup>5</sup>.

## 11. Ordre des travaux

L'ordre du jour ne reflète pas nécessairement l'ordre dans lequel les points sont traités lors de la réunion. C'est pourquoi, pour toutes les

---

1. Article 12 du Statut.

2. Article 12 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

3. Article 8 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

4. A certaines réunions des ministres ou des délégués, toutefois, le russe a été utilisé à l'occasion d'échanges de vues avec des personnalités s'exprimant dans cette langue.

5. Dans un discours prononcé le 2 février 1993 devant l'Assemblée parlementaire, M. Helmut Kohl, chancelier de la République fédérale d'Allemagne, a déclaré: «Le Bundestag, tout comme le Gouvernement fédéral, attache donc une importance toute particulière à ce que la langue allemande soit mise sur un pied d'égalité avec les autres au sein du Conseil de l'Europe.» La question des langues officielles (et de l'introduction de langues de travail) est actuellement à l'examen dans le cadre du groupe *ad hoc* des Délégués des Ministres sur les incidences de l'élargissement.

réunions des Délégués des Ministres, les Délégués, après avoir adopté l'ordre du jour, adoptent un ordre des travaux pour l'ensemble de leur réunion, sur la base d'un projet proposé par la présidence.

Pour les sessions ministérielles, il n'y a pas d'ordre des travaux à proprement parler, mais le Président du Comité des Ministres, quelques jours avant une telle session, adresse à ses collègues un message dans lequel il expose notamment comment il entend organiser les travaux et traiter des points à l'ordre du jour.

## 12. Documentation

L'article 21 du Règlement intérieur du Comité des Ministres stipule que le Secrétaire Général réunit la documentation demandée par les représentants au Comité et la leur distribue. Tous les documents destinés aux réunions du Comité des Ministres, que ce soit au niveau ministériel ou au niveau des Délégués, sont obligatoirement diffusés dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, l'anglais et le français<sup>1</sup>.

Dans la pratique, le Secrétariat prépare, outre les projets d'ordre du jour et d'ordre des travaux, plusieurs catégories de documents pour les réunions des Délégués :

- i. documents de base pour l'examen d'une question qui portent habituellement les cotes «CM» (Comité des Ministres), «SG» (documents du Secrétaire Général) ou «Misc» (*Miscellaneous*);
- ii. pour chaque point à l'ordre du jour, des observations sur l'ordre du jour qui retracent brièvement l'historique et la problématique du point concerné et, dans la plupart des cas, contiennent en annexe des projets de décisions prêts à être adoptés par les Délégués en fin de réunion.

Les documents de base (CM) doivent être diffusés dans un délai de quatre semaines avant l'ouverture de la réunion au cours de laquelle la question doit être examinée<sup>2</sup>. Les observations sur l'ordre du jour doivent être distribuées au plus tard le vendredi précédant la semaine immédiatement antérieure à l'ouverture de la réunion.

---

1. Article 12 du Statut du Conseil de l'Europe.

2. Voir décisions prises par les Délégués des Ministres lors de leur 40<sup>e</sup> réunion, en 1956, et lors de leur 243<sup>e</sup> réunion, en 1975.

Pour les réunions ministérielles, le Secrétaire Général prépare un projet d'ordre du jour (l'ordre des travaux est reflété, comme nous l'avons vu, dans un message de la présidence), un projet d'ordre du jour annoté, des documents de base et une liste de chefs de délégations participant à la réunion.

### **13. Actes du Comité des Ministres**

#### *a. Niveau ministériel*

Le Règlement intérieur du Comité des Ministres<sup>1</sup> stipule que le Secrétaire Général «dresse la liste des décisions du Comité et en assure la distribution aux membres».

Depuis de nombreuses années, il s'est développé la pratique de rédiger un procès-verbal (confidentiel) des sessions ministérielles. Les procès-verbaux contiennent un résumé des interventions des participants ainsi que les conclusions de la présidence et les décisions prises. Le communiqué final et autres textes adoptés y sont annexés.

#### *b. Niveau des Délégués des Ministres*

Le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres<sup>2</sup> prévoit un système de «conclusions de la réunion.» Celles-ci contenaient jusqu'en 1992 un «narratif» sur les discussions et les décisions prises. Cette disposition est cependant rendue en grande partie obsolète par les décisions prises par les Délégués en janvier 1993<sup>3</sup>. Les «conclusions» ont en effet été remplacées par les «décisions et actes».

Dans la pratique, le Secrétariat du Comité des Ministres distribue pour adoption formelle, à la fin de chaque réunion (que ce soit au niveau A ou au niveau B), les décisions prises par les Délégués. Après leur adoption, ces «décisions» sont diffusées dans un délai de quelques jours sous forme de volume provisoire. Un volume définitif comprenant également des «actes» est distribué ultérieurement.

---

1. Article 20 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

2. Article 16 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

3. 486<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

Il y a lieu de préciser au sujet des actes que des narratifs ne sont plus préparés de façon systématique pour chaque point de l'ordre du jour des réunions, mais les Délégués ont décidé que :

- i. lors de la préparation, l'adoption et l'interprétation de conventions ou d'accords, les discussions feront l'objet d'un narratif ;
- ii. lors de l'adoption de recommandations, les déclarations formulées par les délégations, telles que prévues à l'article 10.1 et 10.2 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, seront consignées dans un narratif ;
- iii. pour d'autres points, des déclarations des délégations ou du secrétariat pourront, à leur demande, être consignées dans les « actes » (« records » en anglais). Toutefois, dans certains cas, les délégations ainsi que le Secrétaire Général ou le Secrétariat peuvent demander que le texte de leurs interventions soit distribué rapidement, dans sa langue d'origine, sans être nécessairement intégré ensuite dans un narratif ;
- iv. les résultats des votes formels seront consignés dans les décisions ;
- v. les réunions des Délégués seront enregistrées et les enregistrements conservés pendant une période de six mois, afin de permettre aux délégations ou au Secrétariat de les consulter si cela s'avérait nécessaire.

Ces décisions s'appliquent *mutatis mutandis* aux points « droits de l'homme » (articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Les déclarations des délégations, principalement de l'Etat défendeur, et celles du directeur des droits de l'homme seront mentionnées ou résumées dans les observations sur l'ordre du jour pour le point concerné lors de la prochaine réunion où l'affaire sera discutée.

Dans certains cas, les « résumés du Président » peuvent permettre d'éviter la rédaction de narratifs.

## **14. Présidence**

### *a. Niveau ministériel*

La présidence de chacune des sessions du Comité des Ministres revient à tour de rôle aux représentants des membres selon l'ordre alphabétique anglais retenu pour la signature du Statut du Conseil de l'Europe.

Toutefois, et dès lors que la date de la prochaine réunion a été fixée, toute réunion du Comité des Ministres (spéciale ou extraordinaire) qui se tiendrait avant cette date est présidée par le Président en exercice<sup>1</sup>. Le Président peut se faire remplacer, en cours de session, par un membre du gouvernement dont il fait partie. Cependant, si un ministre des Affaires étrangères, empêché, se fait remplacer par un suppléant qui n'est pas lui-même membre du gouvernement de son pays, la présidence passe au représentant du membre suivant dans l'ordre alphabétique anglais<sup>2</sup>. De même, si le ministre à qui revient la présidence y renonce, la présidence ne lui revient pas à la session suivante, mais est assumée selon l'ordre alphabétique anglais indiqué ci-dessus<sup>3</sup>.

Au rythme actuel de deux sessions ministérielles « normales » par an (au printemps et à l'automne), une présidence dure environ six mois. C'est ainsi, par exemple, que la présidence de la Bulgarie, qui a débuté à l'issue de la 94<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (10 mai 1994), prendra fin à la clôture de la 95<sup>e</sup> session (10 novembre 1994) pour céder la place à Chypre.

Le Règlement intérieur du Comité des Ministres dispose que « le Président dirige les débats, met les propositions aux voix et proclame les décisions. Il prend part aux discussions et aux votes. Il n'a pas voix prépondérante »<sup>4</sup>. Dans la pratique, l'on ne recourt que rarement au vote lors de sessions au niveau ministériel.

## b. *Niveau des Délégués des Ministres*

### i. « Niveau A »

Au niveau des réunions des Délégués des Ministres, le Président des Délégués est le Délégué du Président du Comité des Ministres. Le Vice-Président des Délégués est le Délégué qui sera le successeur immédiat de son collègue à la présidence. En cas d'empêchement du Président, la présidence est exercée par le Vice-Président ou, en son absence, par le Président sortant, puis par le Délégué titulaire présent suivant, selon

---

1. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 6.

2. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 7.

3. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 8.

4. Règlement intérieur du Comité des Ministres, article 9.

l'ordre alphabétique anglais, puis par l'avant-dernier Président<sup>1</sup>. La présidence passe à un nouveau Président à la réunion des Délégués qui suit immédiatement l'ouverture d'une nouvelle session du Comité des Ministres<sup>2</sup>.

Dans la pratique, le nouveau Président des Délégués assume ses fonctions immédiatement après la fin de la réunion au niveau ministériel présidée par le ministre du pays qui précède le sien à la présidence. C'est ainsi, par exemple, que le Délégué de Chypre exercera les fonctions de Président des Délégués des Ministres immédiatement après la fin de la 95<sup>e</sup> session du Comité des Ministres présidée par le ministre bulgare (10 novembre 1994) et cela jusqu'à la fin de la 96<sup>e</sup> session (mai 1995).

## ii. « Niveau B »

Il est intéressant de noter qu'en ce qui concerne les séances des Délégués des Ministres au niveau des adjoints aux chefs de délégation (niveau B) les Délégués ont décidé, en instituant celles-ci<sup>3</sup> que, faisant partie intégrante des réunions ordinaires des Délégués, elles seront présidées dans les conditions du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, c'est-à-dire par le Délégué du Président du Comité des Ministres. Dans la pratique toutefois – et il s'agit maintenant d'une pratique constante – le Président des Délégués se fait remplacer par le Vice-Président. Pour donner un exemple concret, si, comme nous l'avons vu, la première réunion des Délégués (niveau A) après la 95<sup>e</sup> session du Comité des Ministres sera présidée par le Délégué de Chypre, la première séance au niveau B sera présidée par le Délégué de la République tchèque. Cette pratique s'est avérée excellente, car elle permet au futur Président du niveau A de se préparer à cette fonction en présidant préalablement pendant six mois le niveau B. En l'absence du Président au niveau B, la présidence est assurée par le Président du niveau A, auquel elle revient, pour ainsi dire, naturellement. En l'absence également du Président du niveau A, les règles de l'article 6 du Règlement intérieur des Délégués des Ministres, tel que modifié en 1992, sont suivies *mutatis mutandis* (voir ci-dessus).

---

1. Modifié le 4 novembre 1994. Voir l'addendum page 137 et suivantes.

2. Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, article 6, tel que modifié lors de la 472<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (mars 1992).

3. Lors de la 243<sup>e</sup> réunion des Délégués (mars 1975).

### c. *Rôle de la présidence*

Au cours des dernières années, vu l'accroissement du nombre de membres du Conseil de l'Europe et donc de représentants au Comité des Ministres, et étant donné les difficultés de fonctionnement inhérentes à un comité aussi nombreux, le rôle de la présidence s'est accentué, particulièrement en ce qui concerne la préparation des discussions, tant au niveau de la procédure que du fond, par voie notamment de sondages et de consultations informels, avec la collaboration active du bureau des Délégués, du Secrétaire Général et du Secrétariat.

Il y a lieu de rappeler ici que la Résolution (84) 21 sur l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine politique confère un rôle particulier « au Président du Comité des Ministres, avec la participation du Secrétaire Général », dans le renforcement du dialogue politique. C'est ainsi que, dans certains cas, la présidence diffuse une prise de position (communiqué) sur certains événements de l'actualité internationale ou européenne.

En outre, la présidence a joué un rôle d'impulsion et d'orientation, compte tenu des changements profonds intervenus en Europe depuis 1989 et des tâches nouvelles du Conseil de l'Europe, mais à la suite du mandat qui lui a été conféré par la Déclaration politique sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne<sup>1</sup> et par la Résolution (89) 40 (surtout en ce qui concerne les relations avec les pays de l'Est). C'est ainsi que plusieurs Présidents ont, en compagnie du Secrétaire Général, entrepris des visites ou des tournées de contacts dans des pays d'Europe centrale et orientale .

De plus, toujours en application de la Résolution (89) 40, le Président et le Secrétaire Général tiennent des rencontres quadripartites, en principe au moins une fois par an, avec le Président du Conseil des Communautés européennes et le Président de la Commission, afin de donner toute impulsion politique nécessaire à la coopération avec l'Union européenne<sup>2</sup>.

---

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 5 mai 1989.

2. Voir paragraphe 5 de la Résolution (89) 40.

Enfin, la présidence assume également un rôle privilégié dans les relations avec l'Assemblée parlementaire et avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) (voir chapitres IV et V).

Il est clair que, dans ses diverses tâches, la présidence agit en étroite concertation avec le Comité.

Une telle concertation est favorisée par les échanges de vues qui se sont instaurés entre le Président du Comité des Ministres au niveau ministériel et les Délégués des Ministres, et qui ont tendance, ces dernières années, à se tenir dès la prise de fonction d'un nouveau Président.

## 15. Bureau

### a. *Historique, composition et pouvoirs*

Une plus grande efficacité des travaux des Délégués des Ministres a également été favorisée par la création, en 1975<sup>1</sup>, d'un bureau composé, à l'origine, du Président, du Vice-Président (et futur Président) ainsi que du Président sortant. Le Président peut convoquer le bureau de sa propre initiative « afin de préparer l'examen des points pour lesquels il estime que cette procédure facilitera les travaux du Comité, éventuellement avec la participation du Secrétaire Général ou du Secrétaire Général adjoint ». Le bureau n'a donc aucun pouvoir de décision sur des questions de fond ; il ne peut se substituer au Comité plénier.

En 1985, le rôle du bureau a été renforcé<sup>2</sup>, notamment en ce qui concerne la préparation des réunions, la répartition des points de l'ordre du jour entre le niveau A et le niveau B, et le fonctionnement des groupes de rapporteurs.

Dans sa Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne, adoptée à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe (5 mai 1989) par le Comité des Ministres, celui-ci,

---

1. 243<sup>e</sup> réunion (mars 1975).

2. A la suite de l'adoption des conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe soumises au Comité des Ministres lors de sa 76<sup>e</sup> session (avril 1985). A la même occasion, il fut précisé que, si au sein du Bureau le Président sortant est remplacé par un nouveau représentant permanent, ce dernier est habilité à y siéger.

« considérant qu'il y a lieu d'améliorer l'exécution des tâches du Comité des Ministres dans :

- le dialogue politique ;
- l'orientation des activités intergouvernementales et la surveillance de leur mise en œuvre ;
- la coopération avec la Communauté européenne ;
- les relations avec les pays tiers, »

a demandé « à son Président d'assumer à cet égard un rôle d'impulsion et d'orientation » et a convenu que « pour assurer la continuité des efforts de la présidence, celle-ci sera assistée d'un bureau comprenant, outre le Président, le Président sortant et le Président futur. Afin d'assurer une participation au sein du bureau, à la fois d'Etats membres de la Communauté européenne et d'autres Etats membres, le bureau sera élargi chaque fois que nécessaire par l'adjonction du membre sortant du bureau antérieur<sup>1</sup>.

Cette résolution a en outre, dans ses paragraphes 4, 13 et 14, confié à son Président et aux autres membres du bureau certaines missions en ce qui concerne les contacts avec l'Union européenne et avec l'Assemblée parlementaire. Les diverses dispositions de la Résolution (89) 40 s'appliquent en principe au bureau, tant au niveau ministériel qu'au niveau des Délégués.

Enfin, en 1992<sup>2</sup>, les Délégués ont convenu d'élargir le bureau à cinq membres: le Président, les deux Présidents sortants et les deux Présidents futurs. Ils ont modifié en conséquence le paragraphe 1 du chapitre I de la Résolution (89) 40 (voir ci-dessus). A cette occasion, ils ont souscrit aux conclusions d'un groupe de rapporteurs qui s'était penché sur les tâches du bureau et ont estimé que, outre les tâches décrites dans la décision de mars 1975 susmentionnée, ainsi que celles définies dans la Résolution (89) 40 (paragraphes 1, 4, 13 et 14), dont l'exécution intervient, dans la pratique, essentiellement au niveau

---

1. Chapitre I, paragraphe 1, de la Résolution (89) 40, modifié depuis lors par la Résolution (92) 6 adoptée par les Délégués lors de leur 472<sup>e</sup> réunion (mars 1992) (voir ci-dessous).

2. 472<sup>e</sup> réunion (mars 1992).

des ministres, il faudrait charger le bureau notamment des tâches suivantes :

- conseils au Président et au Secrétariat sur la façon d'organiser les travaux du Comité ;
- préparation des réunions du Comité des Ministres, notamment – en ce qui concerne les réunions des Délégués – répartition des points de l'ordre du jour entre les niveaux A et B et indication des points pour lesquels on ne prévoit pas de débat ;
- contacts avec l'Assemblée parlementaire, notamment représentation du Comité des Ministres au groupe de travail mixte avec des représentants du bureau de l'Assemblée parlementaire, et préparation du Comité Mixte/Colloque (voir ci-dessous, chapitre IV) ;
- représentation du Comité des Ministres à certaines autres réunions et échanges de vues (Comité de liaison entre le Conseil de l'Europe et les partenaires sociaux (LCML), réunions avec le Secrétaire Général, etc.) ;
- à la demande de la présidence ou du Comité plénier, accueil de visiteurs au nom du Comité des Ministres et, le cas échéant, échange de vues avec les visiteurs ;
- conseils à la demande du Président à propos de déclarations politiques urgentes à faire par le Président en son nom propre, sans que le bureau assume la responsabilité de ces textes ;
- consultations au sujet de la nomination de Présidents de groupes de rapporteurs et de groupes de travail ;
- examen de demandes pour l'utilisation de la salle du Comité des Ministres et du foyer de cette salle.

Dans le cadre de la réforme des méthodes de travail des Délégués des Ministres intervenue en janvier 1994, il y a lieu d'ajouter :

- sélection, en vue de chaque réunion des Délégués, des points à examiner préalablement par des groupes de rapporteurs ou de travail (voir ci-après paragraphe 16).

Dans la pratique, le bureau au niveau des Délégués se réunit à intervalles irréguliers mais au moins une fois à l'occasion de chaque réunion ordinaire des Délégués. Les réunions du bureau au niveau ministériel sont

extrêmement rares mais il y a lieu de signaler une rencontre historique, le 6 juillet 1989, entre le bureau et le Président de l'URSS, M. Gorbatchev.

Dans le cadre du Groupe de travail *ad hoc* des Délégués des Ministres sur les incidences de l'élargissement du Conseil de l'Europe, institué en mai 1994, la question de la composition du bureau est à nouveau à l'examen<sup>1</sup>.

b. *Procédure*

En 1992, les Délégués ont également adopté des règles de procédure pour le bureau. Celles-ci sont simples et concernent essentiellement le quorum et le vote.

i. *Quorum*

Pour que le bureau puisse délibérer ou statuer valablement, il faut que trois de ses cinq membres soient présents ou représentés conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres. La présidence est toujours censée être assurée par un représentant permanent.

ii. *Vote*

Le bureau prend généralement ses décisions par consensus. Si on ne parvient à aucun consensus, une décision pourrait être prise à la majorité simple et le Président devrait disposer d'une voix prépondérante.

## **16. Groupes de rapporteurs, groupes de travail et autres instances**

a. *Groupes de rapporteurs*

i. *Historique et tâches*

Lors d'un examen des méthodes de travail du Comité des Ministres en 1985<sup>2</sup>, les Délégués ont décidé d'instituer en leur sein un système de groupes de rapporteurs. C'est ainsi qu'ont été depuis lors créés neuf groupes (voir liste en annexe IV) couvrant les différents domaines d'activités du Conseil de l'Europe et chargés de préparer les débats des

---

1. Voir l'addendum page 137 et suivantes.

2. 387<sup>e</sup> réunion des Délégués (juin 1985).

Délégués sur certains sujets présentant une importance particulière<sup>1</sup>. Ils ont également pour mission de préparer les échanges de vues d'ordre général que les Délégués tiennent sur les travaux menés dans chacun des domaines du Programme intergouvernemental d'activités. Les groupes examinent notamment en fin d'année le projet de programme d'activités pour l'année suivante, en ce qui concerne leurs domaines respectifs, pour aider le Comité plénier à définir les priorités mais également pour l'aider à évaluer les résultats obtenus.

Une importance accrue a été conférée aux groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres par la Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne<sup>2</sup>. Par cette résolution, le Comité des Ministres a notamment chargé les Délégués :

«– en s'appuyant sur leurs groupes de rapporteurs ou de travail, de développer des contacts avec les commissions de l'Assemblée, leurs présidents et leurs rapporteurs ;

– (avec l'aide de leurs groupes de rapporteurs) en coopération avec le Secrétaire Général et en dialogue avec les comités d'experts concernés, de superviser régulièrement l'avancement et les résultats des grands projets et des autres éléments de programme, en opérant les réajustements qui s'avéreront nécessaires ;»

En outre, lors de la création du système de groupes de rapporteurs, les Délégués des Ministres ont également estimé que le débat du Comité des Ministres sur l'état d'avancement des préparatifs des conférences de ministres spécialisés et sur leurs conclusions doit être facilité par le recours aux groupes de rapporteurs (voir chapitre V).

Il y a lieu de garder à l'esprit que le chapitre III de la Résolution (89) 40 charge les Délégués des Ministres :

«a. de veiller, avec l'assistance du Secrétaire Général – en liaison avec le comité préparatoire et le pays hôte – à la coordination des travaux des conférences de ministres spécialisés avec ceux du Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne la détermination des thèmes de celles-ci, leur convocation et leur préparation ;

---

1. Voir également chapitre II, paragraphe 3.b, informations concernant le Groupe de rapporteurs élargi pour les relations avec les pays d'Europe centrale et de l'Est (Grel).

2. Voir chapitres II et IV de la Résolution (89) 40.

b. de viser, en contact avec ces conférences et leurs comités préparatoires, la concentration des travaux de celle-ci sur les aspects politiques de la coopération européenne dans leurs domaines de compétences respectifs ;»

## ii. *Composition*

La composition des groupes est revue tous les deux ans et le nombre de participants titulaires est variable (toutefois, tous les groupes sont accessibles aux délégations qui n'en sont pas membres mais qui souhaitent y assister). Les groupes sont composés de représentants permanents<sup>1</sup> qui, assistés du Secrétariat (et, si nécessaire, du Président ou de membres de comités d'experts) préparent des rapports destinés à être présentés aux Délégués.

## iii. *Fonctionnement*

Ces groupes fonctionnent dans la pratique de façon variable d'un groupe à l'autre. Certains procèdent de manière très pragmatique, se réunissant lorsqu'un problème concret se pose. D'autres ont – ou ont eu – tendance à s'institutionnaliser ou à formaliser leur action, ce qui, à l'origine n'était pas le but, risquant de compliquer le fonctionnement du Comité des Ministres et de multiplier les réunions.

## iv. *Développements récents*

Cela étant dit, les groupes de rapporteurs peuvent, dans leurs domaines respectifs, jouer un rôle important pour préparer l'examen de questions par les Délégués des Ministres, en déblayant le terrain et en procédant à des contacts internes, avec des comités d'experts intergouvernementaux, des commissions de l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), leurs présidents ou rapporteurs, etc.

Il est évident que, dans la perspective d'un Comité comptant de trente-cinq à quarante-cinq membres, il y a lieu de trouver des solutions pour décharger le Comité plénier. Sans déléguer juridiquement des pouvoirs aux groupes de rapporteurs ou à des groupes de travail, l'on peut

---

1. Souvent remplacés par des adjoints dans la pratique.

cependant leur donner plus de responsabilités. C'est pourquoi la réforme des méthodes de travail intervenue en janvier 1994<sup>1</sup> a porté principalement sur le fonctionnement des groupes de rapporteurs. Les décisions pertinentes assez détaillées méritent cependant d'être citées ici :

« Les Délégués

– décident que les travaux de leurs groupes de rapporteurs et de travail devraient autant que possible mener à des projets de décisions prêts à être adoptés tels quels par les Délégués des Ministres. Ces projets de décisions seront inclus dans des observations sur l'ordre du jour avec la mention qu'ils ont été préparés et agréés le cas échéant par un groupe de rapporteurs/groupe de travail. Le cas échéant et dans toute la mesure du possible, ils pourront être proposés pour adoption sans débat en début de réunion plénière des Délégués.

En prenant cette décision, les Délégués rappellent que la procédure d'adoption sans débat n'empêche pas une délégation ou le Secrétariat de faire une déclaration destinée à être enregistrée dans les « décisions et actes » des Délégués des Ministres.

D'autre part, si nécessaire, une délégation aura toujours la possibilité de rouvrir la discussion, même sur un point sans débat, en réunion plénière. Toutefois, si la question n'est pas urgente, le point sera renvoyé au groupe de rapporteurs compétent ou au groupe de travail pour plus ample examen ;

– étant entendu que tous les groupes de rapporteurs demeurent ouverts à toutes les délégations qui souhaitent participer aux travaux, décident que, pour que toutes les délégations puissent profiter de la possibilité de participer à ceux-ci, celles-ci devraient être tenues régulièrement informées des travaux en cours au sein de ces groupes par l'envoi de copies des convocations et des carnets de bord ;

– en vue de sélectionner de façon pragmatique les points qui seront préparés par les groupes de rapporteurs sans prolonger le processus décisionnel, chargent leur bureau, lorsqu'il examinera la répartition des points entre niveau A et niveau B pour la réunion (n)

---

1. Lors de la 506<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

(ce qu'il fait pendant la réunion (n-1), de formuler avec l'aide du Secrétariat des propositions quant à l'examen préalable de certains points par des groupes de rapporteurs ou de travail, en vue de permettre au Comité plénier, lorsque celui-ci approuvera à la fin de la réunion (n-1) l'avant-projet d'ordre du jour de la réunion (n), de ratifier les propositions du bureau, ce qui donnera aux groupes de rapporteurs concernés le temps de procéder à un examen préalable des points avant la réunion (n) et :

- soit de préparer un projet de décisions (pour adoption sans débat le cas échéant),

- soit, si la question n'est pas encore mûre pour une décision, de proposer le report du point à une prochaine réunion des Délégués, report qui pourrait être adopté – le cas échéant tacitement – lors de l'adoption de l'ordre du jour au début de la réunion (n) ;

- rappellent à leurs groupes de rapporteurs la possibilité de procéder à des discussions de politique générale concernant leurs secteurs d'activités et qu'en vertu de la Résolution (89) 40 du Comité des Ministres les groupes de rapporteurs ont la possibilité de développer des contacts avec les commissions de l'Assemblée, leurs présidents et leurs rapporteurs, et également avec les comités directeurs, leurs bureaux et leurs présidents, les conférences des ministres spécialisés et leurs comités préparatoires ;

- chargent les groupes d'intensifier le dialogue avec les comités directeurs (œuvrant dans leur(s) secteur(s) d'activités), notamment au moyen d'auditions de leurs présidents, tout en évitant une systématisation qui entraînerait la routine. Toutefois, en ce qui concerne les contacts avec l'Assemblée parlementaire, les groupes de rapporteurs et de travail devraient être préalablement habilités, si possible par le Comité plénier ou, en cas d'urgence, par le bureau des Délégués ;»

Toutefois, il n'est pas nécessaire de soumettre tous les points de l'ordre du jour des Délégués à un examen préalable des groupes de rapporteurs. Cela risquerait en effet de mener à un système très bureaucratique, d'autant moins justifié que bon nombre de points ne nécessitent pas un tel examen préliminaire et sont traités très rapidement en réunion plénière, surtout au niveau B.

## b. *Groupes de travail*

Au cours des dernières années, les Délégués des Ministres ont souvent eu recours à la création de groupes de travail *ad hoc*, ayant pour mandat de trouver des solutions à des problèmes précis. De tels groupes sont souvent élargis, c'est-à-dire ouverts, à tous les Délégués qui souhaitent s'y joindre. Cette formule a fait ses preuves et une préparation efficace par de tels groupes de travail – parfois assistés pour des questions techniques par des experts venant des capitales – a permis au Comité des Ministres, entre autres, d'adopter rapidement des instruments juridiques délicats, tels que le Protocole additionnel à la Charte sociale<sup>1</sup>. En comparaison avec les groupes de rapporteurs, la formule du groupe de travail élargi a l'avantage de la souplesse et surtout de réunir les Délégués qui ont réellement un intérêt pour le problème que ce groupe a pour mandat d'examiner. Elle évite en outre de créer de nouvelles structures permanentes. Lors de la réforme susmentionnée des méthodes de travail des Délégués des Ministres, il a d'ailleurs été décidé que «lorsqu'un problème surgit en réunion plénière des Délégués des Ministres, surtout lorsqu'il s'agit d'un problème de rédaction, de procéder plus fréquemment à la création d'un groupe de travail ou de rédaction réellement éphémère, composé de façon pragmatique suivant les délégations qui ont manifesté un intérêt pour la question traitée en réunion plénière, de manière à favoriser une solution rapide.» Plusieurs groupes de travail *ad hoc* ont été créés récemment : sur la procédure budgétaire, sur la révision des méthodes de calcul des barèmes de contribution aux budgets, sur les incidences de l'élargissement, sur la surveillance des engagements souscrits par les Etats membres, sur les relations avec la CSCE, etc.

## c. *Autres instances*

### i. *Commission de liaison Conseil de l'Europe/OCDE*

L'arrangement conclu entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation européenne de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>2</sup> a institué des commissions de liaison entre les deux organisations (une

---

1. Adopté lors de la 81<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (novembre 1987).

2. Approuvé par le Conseil de l'OCDE le 9 janvier 1962 et par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 1<sup>er</sup> février 1962 (Résolution (62) 4); voir plus particulièrement les articles 8 à 10 de l'arrangement.

pour chaque organisation). Ces commissions de liaison comprennent des membres désignés par le Conseil de l'OCDE et des membres désignés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. S'y ajoutent, du côté du Conseil de l'Europe, des représentants de l'Assemblée parlementaire.

Selon la pratique suivie par les Délégués des Ministres, la composition de la commission de liaison du Conseil de l'Europe est arrêtée chaque année. Actuellement, sept représentants du Comité des Ministres (représentants permanents) sont membres de la commission de liaison. Les commissions se réunissent régulièrement.

Les sessions communes des commissions de liaison du Conseil de l'Europe et de l'OCDE sont l'instance où sont élaborées les propositions sur la meilleure procédure à suivre pour coordonner les activités des deux organisations. Depuis les changements en Europe centrale et orientale, de nouvelles tâches d'un intérêt considérable ont été confiées à celles-ci, ce qui devrait donner une impulsion nouvelle aux travaux des commissions de liaison.

Les commissions de liaison font rapport respectivement au Conseil de l'OCDE et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe chaque fois que cela s'avère nécessaire.

#### ii. *Comité de liaison Conseil de l'Europe/partenaires sociaux (LCML)*

Ce comité a été institué par les Délégués des Ministres en 1984<sup>1</sup>. Il a un triple objectif :

- assurer aux partenaires sociaux une information régulière sur les activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe dans les domaines socio-économiques et des migrations, y compris leurs aspects juridique, culturel et éducatif ;
- permettre aux partenaires sociaux de faire connaître leurs avis sur ces activités et leurs propositions concernant des activités futures du Conseil de l'Europe dans ces domaines ;

---

1. La décision de principe a été prise lors de la 363<sup>e</sup> réunion des Délégués en octobre 1983. Les modalités de fonctionnement et le mandat du LCML ont été arrêtés respectivement lors de la 366<sup>e</sup> et 368<sup>e</sup> réunions (janvier et mars 1984).

- préparer le programme-cadre des auditions des partenaires sociaux par des comités intergouvernementaux pour l'année en cours et assurer le bon déroulement de la procédure de ces auditions.

Le comité de liaison est composé de représentants de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs de l'Europe (UNICE) et, du côté du Conseil de l'Europe, de représentants du Comité des Ministres (à savoir membres du bureau des Délégués des Ministres), d'un représentant de chacun des comités directeurs intergouvernementaux particulièrement concernés par les questions figurant à l'ordre du jour, ainsi que du Secrétaire Général ou de son représentant. Les Délégués des Ministres non membres du comité de liaison sont libres d'assister aux séances de ce dernier.

Les réunions du comité de liaison sont présidées par le Président des Délégués des Ministres. Le comité de liaison se réunit une fois au début de chaque année à Strasbourg. L'ordre du jour des réunions est établi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sur proposition du Secrétaire Général, ce dernier ayant préalablement consulté la CES et l'UNICE.

Le Secrétaire Général assure le Secrétariat des réunions du LCML. Après chaque réunion, un relevé des décisions et un rapport sommaire sont adressés au Comité des Ministres, aux comités directeurs concernés ainsi qu'à la CES et à l'UNICE. Le Secrétaire Général présente en outre en fin d'année un bref rapport sur le déroulement des auditions, qui est également transmis à la CES et à l'UNICE.

A noter que récemment, en 1994, une audition spécifique des partenaires sociaux a eu lieu au niveau des Délégués des Ministres sur un projet de protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.

iii. *Groupe de travail ad hoc sur les modalités des relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales*

Les relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales non gouvernementales étaient régies par le passé par la

Résolution (72) 35 du Comité des Ministres. En octobre 1993<sup>1</sup>, les Délégués ont adopté la Résolution (93) 38, en annexe de laquelle figure le « Règlement du statut consultatif révisé » remplaçant celui établi par la Résolution (72) 35. Sans entrer dans le détail de ce règlement, l'on peut dire qu'il régit :

- les conditions auxquelles doivent satisfaire les organisations internationales non gouvernementales pour obtenir le statut consultatif ;
- les modalités de coopération ;
- la procédure d'octroi et de retrait du statut consultatif.

Les décisions d'octroi ou de retrait du statut sont prises par le Secrétaire Général. Toutefois, ces décisions sont soumises à l'approbation tacite du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. A cet effet, le Secrétaire Général informe au moins une fois par an le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire des organisations auxquelles il souhaite octroyer ou retirer le statut consultatif, ainsi que des raisons qui, à son avis, motivent l'octroi ou le retrait. Sauf opposition, lesdites organisations sont ajoutées à la liste – ou en sont retirées – trois mois plus tard. Durant ce délai de trois mois, un membre du Comité des Ministres ou trois membres de l'Assemblée de nationalités différentes peuvent demander l'examen du dossier de chacune des organisations candidates. Dans le premier cas, l'examen est effectué par le Comité des Ministres, et la décision d'inscription sur la liste est également prise par le Comité. Dans le second cas, le Comité des Ministres ne prendra pas de décision avant de recevoir une recommandation de l'Assemblée fondée sur un rapport de sa commission compétente.

En adoptant la Résolution (93) 38, les Délégués décident parallèlement « que leur Groupe de travail *ad hoc* sur les modalités des relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales continuera d'exister, en particulier dans le but de tenir, au moins une fois par an, une réunion avec la Commission de liaison des ONG ; le groupe de travail est invité à faire rapport aux Délégués des Ministres chaque fois que cela est nécessaire ».

---

1. 500<sup>e</sup> réunion des Délégués.

## **17. Dispositions de procédure particulières lorsque le Comité des Ministres remplit des fonctions en vertu de certaines conventions**

Nous avons vu que le Comité des Ministres<sup>1</sup> est également appelé à s'acquitter de tâches spécifiques en vertu de certaines conventions, notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de la Charte sociale et du Code européen de sécurité sociale.

Les fonctions quasi judiciaires dévolues au Comité des Ministres par la Convention européenne des Droits de l'Homme ne sont pas analysées dans cet article, car elles font l'objet d'une abondante littérature (voir bibliographie). Qu'il suffise de rappeler ici qu'elles sont régies, du point de vue de la procédure, par les articles 32 et 54 de cette Convention, mais également par les Règles adoptées par le Comité des Ministres en vue de l'application des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>2</sup>.

En toute hypothèse, comme il a été exposé ci-dessus, la compétence du Comité des Ministres en application de l'article 32 disparaîtra lorsque le Protocole n° 11 à la Convention (STE n° 155), créant une Cour unique, entrera en vigueur.

La Charte sociale et le Code européen de sécurité sociale contiennent également des dispositions de procédure particulières en ce qui concerne les fonctions qu'ils confèrent au Comité des Ministres<sup>3</sup>.

---

1. Voir chapitre II.3.j, compétences conventionnelles.

2. Texte approuvé lors de la 181<sup>e</sup> réunion des Délégués (juin 1969) et amendé à plusieurs reprises, la dernière fois le 15 décembre 1991.

3. Article 29 de la Charte sociale européenne (STE n° 35) et article 5 du Protocole d'amendement à celle-ci (STE n° 142 – pas encore entré en vigueur mais appliqué dès à présent par le Comité des Ministres) et article 75 du Code européen de sécurité sociale (STE n° 48); le Code européen de sécurité sociale révisé (STE n° 139) n'est pas encore entré en vigueur.

## Chapitre IV – Relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire

Depuis les origines du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont recherché des moyens de procédure et autres pour améliorer leurs relations et faciliter la communication. Des progrès ont été accomplis, mais ces moyens ne permettront probablement jamais de surmonter des difficultés de fonctionnement inévitables entre un organe parlementaire et un organe intergouvernemental, inhérentes au Statut du Conseil de l'Europe. D'une part, l'on doit en effet tenir compte du fait qu'en vertu de l'article 15 de celui-ci le droit d'initiative appartient également au Comité des Ministres et à l'Assemblée: «Le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe (...)». D'autre part, le Comité des Ministres est l'organe exécutif du Conseil de l'Europe. Cela peut constituer une source de frictions, d'autant plus que, si le droit d'initiative a été exercé presque exclusivement par l'Assemblée au cours des années 50, le Comité des Ministres a joué, depuis lors et progressivement, un rôle plus actif, notamment par le biais de la planification et de la programmation des activités intergouvernementales, mais également et surtout au niveau du dialogue politique à la suite de l'adoption de sa Résolution (84) 21 sur l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine politique, de la Déclaration politique et de la Résolution (89) 40, toutes deux adoptées le 5 mai 1989, sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne. En outre, les rapports entre les deux organes ont pris une importance considérable en ce qui concerne les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, en particulier pour ce qui est du rôle de chacun des deux organes dans les procédures d'examen des candidatures de ces pays à l'adhésion au Conseil de l'Europe (voir chapitre II, 3).

Faut-il rappeler à cet égard que, en 1984<sup>1</sup>, le Comité des Ministres s'est déclaré disposé à promouvoir des échanges de vues plus approfondis sur des questions politiques d'intérêt mutuel entre des représentants de l'Assemblée parlementaire et lui-même au niveau des ministres et des délégués. Par ailleurs, en 1989<sup>2</sup>, les ministres ont déclaré «compter sur l'action de promotion et d'initiative de l'Assemblée (...) qui par sa composition de membres de parlements nationaux est en prise constante avec les aspirations et préoccupations des citoyens et assure l'indispensable lien avec les institutions démocratiques nationales».

Il y a lieu de garder également à l'esprit la Déclaration de Vienne adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement le 9 octobre 1993, et plus particulièrement le paragraphe suivant: «Nous sommes résolu à faire plein usage du forum politique que constituent le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire pour favoriser, selon les compétences et conformément à la vocation de l'Organisation, le renforcement de la sécurité démocratique en Europe. Le dialogue politique au sein de notre Organisation apportera une contribution précieuse à la stabilité sur notre continent. Nous y parviendrons d'autant mieux si nous sommes en mesure d'engager ce dialogue politique avec tous les Etats européens qui ont manifesté la volonté de respecter les principes du Conseil de l'Europe.»

Tant le Statut que les Règlements intérieurs du Comité des Ministres, des réunions des Délégués des Ministres et de l'Assemblée contiennent des dispositions relatives aux relations entre les deux organes. Nous avons déjà traité celles relatives à l'examen, par le Comité des Ministres, des textes adoptés par l'Assemblée ou des questions écrites posées par des membres de celle-ci (voir chapitre II, 3). D'autres dispositions importantes, que nous résumerons ici, régissent cependant ces relations.

Enfin, une longue pratique de coopération entre les deux organes a souvent permis de combler les imperfections et les lacunes des textes statutaires ou réglementaires.

---

1. Résolution (84) 21 sur l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine politique.

2. Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne, du 5 mai 1989, paragraphe 4; voir également le chapitre II de la Résolution (89) 40 sur le même sujet.

## 1. Rapport statutaire du Comité des Ministres et présence de ministres à l'Assemblée parlementaire

### a. *Rapport écrit*

Le Statut<sup>1</sup> stipule qu'à chacune des sessions de l'Assemblée le Comité des Ministres lui adresse des rapports sur son activité avec la documentation appropriée. Ces «rapports statutaires» ont d'autant plus d'importance que le Comité des Ministres – tant au niveau ministériel qu'au niveau des Délégués – siège à huis clos<sup>2</sup> et que, sauf décision expresse, aucune information n'est en principe publiée sur ses discussions. Le rapport statutaire est donc le seul document global qui soit publié sur les activités du Comité des Ministres; il fournit à l'Assemblée des renseignements à leur sujet et lui permet de faire le point des progrès réalisés du côté intergouvernemental au cours de la période considérée.

Depuis 1968, le rapport statutaire annuel est remplacé par des communications sur les activités du Comité des Ministres faites à l'Assemblée lors de chacune de ses parties de session (jusqu'en 1992, trois fois l'an – depuis 1993, quatre fois l'an). Ces communications donnent un résumé des activités et des décisions du Comité. Elles traitent aussi des développements politiques récents. Par ailleurs, elles contiennent non seulement des informations concernant les principaux développements de la mise en œuvre du Programme intergouvernemental d'activités, mais également relatives à l'application de certains instruments juridiques importants, tels que la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale.

L'on y trouve, en outre, des chapitres relatifs aux activités dans le cadre des accords partiels, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et des conférences de ministres spécialisés.

Enfin, elles contiennent une liste des réponses du Comité des Ministres aux textes adoptés par l'Assemblée et des informations concernant l'état des signatures et des ratifications des conventions et accords élaborés au sein du Conseil de l'Europe. A ces communications sont également

---

1. Article 19 du Statut.

2. Article 21 du Statut.

annexés les principaux textes politiques adoptés par le Comité des Ministres, ainsi qu'une liste des conventions, accords, recommandations aux gouvernements des Etats membres et autres textes adoptés par le Comité, tous ces textes étant par ailleurs publiés séparément.

Dans la pratique, ces communications sont depuis longtemps élaborées par le Secrétariat et ne sont plus examinées formellement par le Comité des Ministres. En 1993, un effort important a été accompli pour rendre les rapports plus synthétiques et plus accessibles. Outre ces communications qui sont présentées à l'occasion des parties de session de l'Assemblée, le Comité des Ministres adresse parfois d'autres communications – *ad hoc* – à l'Assemblée lorsqu'il estime qu'une question mérite de faire l'objet d'un document séparé.

Enfin, le Secrétaire Général est autorisé à adresser aux commissions de l'Assemblée des rapports succincts sur les travaux<sup>1</sup> des comités d'experts intergouvernementaux, à condition que ces rapports ne contiennent aucun renseignement à caractère confidentiel et ne révèlent pas la position prise par les délégations respectives.

#### b. *Présentation orale*

L'article 27 du Statut dispose par ailleurs que «les conditions dans lesquelles le Comité des Ministres peut être représenté collectivement aux débats de l'Assemblée consultative, celles dans lesquelles les représentants au Comité et leurs suppléants peuvent, à titre individuel, prendre la parole devant elle, seront soumises aux dispositions appropriées du Règlement intérieur, arrêtées par le Comité, après consultation de l'Assemblée».

Or, l'intervention de ministres à l'Assemblée est régie par les articles 17 et 18 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

En vertu de l'article 17, le Comité peut charger un ou plusieurs représentants au Comité, ou tout autre ministre d'un gouvernement d'un Etat membre, d'exposer à l'Assemblée ses vues sur une question quelconque, inscrite ou non à l'ordre du jour de l'Assemblée. Tout

---

1. Décision prise par les Délégués lors de leur 169<sup>e</sup> réunion, en avril 1968, et communiquée par lettre du 9 avril 1968 par le Président des Délégués au Président de l'Assemblée.

représentant ou autre ministre ainsi désigné se borne à faire une déclaration dont le Comité approuve préalablement les termes, à moins que le Comité ne décide qu'il lui est loisible de prendre part aux débats de l'Assemblée portant sur la question dont il s'agit. C'est en vertu de cette disposition que, normalement, le Président, ou s'il se trouve empêché, un autre ministre<sup>1</sup>, présente oralement en personne les communications statutaires sur les activités du Comité des Ministres devant l'Assemblée aux parties de session de celle-ci. Dans la pratique et depuis de nombreuses années, la présentation de la présidence du Comité des Ministres sur la communication statutaire n'est plus soumise à l'approbation du Comité.

### *c. Questions parlementaires pour réponse orale*

Depuis 1956, après l'exposé du Président du Comité des Ministres, des questions pour réponse orale peuvent lui être posées. Le Président de l'Assemblée est juge de la recevabilité de ces questions, qui sont communiquées à l'avance (en pratique, environ vingt-quatre heures avant la présentation de la communication) au Président du Comité des Ministres et distribuées avant l'ouverture du débat dans un document unique, selon un ordre fixé par le Président de l'Assemblée. Le Président peut également regrouper des questions sur le même sujet. Le nombre de questions est limité à une par parlementaire ou suppléant<sup>2</sup>. Le Président du Comité répond oralement aux questions. Une seule question supplémentaire de l'auteur d'une question est autorisée, ce qui permet une certaine spontanéité.

En mars 1990, la Commission Permanente de l'Assemblée a adopté les lignes directrices suivantes concernant les questions aux orateurs invités :

- i. Les questions et les questions supplémentaires ne doivent pas excéder trente secondes chacune.
- ii. Le Président veille à ce que les questions supplémentaires relèvent de la compétence et de la responsabilité du Conseil de l'Europe et aient un caractère interrogatif.

---

1. Depuis 1957, une personnalité ministérielle a toujours représenté le Comité des Ministres pour cette présentation.

2. Voir article 54 du Règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire.

- iii. Toute question déposée à l'avance, mais n'ayant pu recevoir de réponse faute de temps, fera l'objet d'une réponse écrite. Ces réponses sont annexées au compte rendu des débats.

Un point relatif à l'examen des questions pour réponse orale et des réponses données par le Président du Comité des Ministres figure à l'ordre du jour de la réunion des Délégués des Ministres qui suit immédiatement la partie de session de l'Assemblée au cours de laquelle elles ont été respectivement posées et données, mais ce point donne rarement lieu à une discussion et les Délégués se bornent habituellement à prendre note des questions et réponses.

- d. *Prise de parole d'un ministre devant l'Assemblée parlementaire à titre individuel*

L'article 18 du Règlement intérieur du Comité des Ministres vise le cas d'un représentant au Comité des Ministres, membre du gouvernement qu'il représente, ou tout autre ministre d'un gouvernement d'un Etat membre, qui souhaite prendre la parole devant l'Assemblée, non pas en qualité de porte-parole du Comité des Ministres, mais à titre individuel et en son nom personnel, sur un problème figurant à l'ordre du jour de celle-ci. Dans la pratique, les deux qualités sont parfois combinées lors de la présentation de la communication statutaire, le Président du Comité des Ministres consacrant une partie de son exposé oral devant l'Assemblée aux activités du Comité des Ministres et le reste à une intervention politique faite au nom de son gouvernement. De même, il peut répondre aux questions pour réponse orale des membres de l'Assemblée, soit en sa qualité de Président du Comité des Ministres, soit en tant que membre de son gouvernement, soit encore à titre personnel. Dans la pratique, il est parfois difficile de déterminer à quel titre la question est adressée au ministre.

Par ailleurs, des ministres, surtout des chefs de gouvernement, viennent fréquemment à l'Assemblée prononcer un discours à titre individuel, en application de l'article 18 susmentionné<sup>1</sup> et acceptent souvent de répondre à des questions orales.

---

1. Voir également article 50 du Règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire.

e. *Accès des représentants gouvernementaux aux commissions de l'Assemblée*

Cette question est réglée par l'article 50 du Règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire libellé comme suit :

«Accès à l'Assemblée et aux commissions<sup>1</sup>

1. Tout représentant au Comité des Ministres ou tout autre ministre du gouvernement d'un Etat membre a accès à l'Assemblée et à ses commissions. La parole lui est donnée chaque fois qu'il la demande. Il ne prend pas part au vote.

2. Tout ministre peut, dans les mêmes conditions, se faire représenter aux réunions d'une commission de l'Assemblée par un Délégué après accord avec ladite commission.»

Cependant, en 1987, l'Assemblée a plus largement ouvert les réunions de ses commissions aux représentants gouvernementaux par la décision de sa Commission Permanente en date du 25 novembre 1987 qui stipule :

a. Les représentants permanents/Délégués des Ministres (y compris les chargés d'affaires dûment notifiés au Secrétaire Général) peuvent participer aux réunions plénières des commissions avec droit à la parole.

b. En cas d'empêchement d'un représentant permanent et après que la commission concernée en a été informée au préalable, ce droit d'accès est étendu à son premier adjoint, le droit à la parole restant régi par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée.

c. Toute commission conserve le droit de siéger, dans des cas spécifiques, en l'absence de toute personne n'appartenant pas à l'Assemblée ou à son Secrétariat.

d. Il est souhaité que, dans la mesure du possible, les représentants permanents préviennent les présidents de commission concernés,

---

1. Dans un avis du 10 janvier 1957, Doc. 613, la commission du Règlement a donné une interprétation stricte de cet article au sujet de l'accès à l'Assemblée. L'application du paragraphe 1 ne peut donc être étendue à une personnalité ne faisant pas partie du gouvernement.

par l'intermédiaire du Secrétariat, de leur intention de participer à une réunion ou de s'y faire remplacer par leur adjoint.

e. La participation d'autres fonctionnaires nationaux des Etats membres à des réunions de commission reste subordonnée aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 50 quand il s'agit de « Délégués » au sens de cet article ou, autrement, à la règle générale du troisième alinéa du paragraphe 16 de l'article 45 du Règlement.

f. L'Assemblée s'attend en contrepartie à une plus grande ouverture systématique des réunions du Comité des Ministres/des Délégués des Ministres à la participation de membres de l'Assemblée (en particulier les présidents et rapporteurs des commissions), lors de l'examen au fond de ses textes adoptés notamment, ainsi que des conférences des ministres spécialisés.»

## **2. Comité Mixte – Comité Mixte élargi (Colloque)**

Le Comité Mixte est l'organe de coordination du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>; son objet est de coordonner les activités du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. Il a pour tâche, en particulier :

- a. d'examiner les problèmes communs aux deux organes ;
- b. d'attirer l'attention des deux organes sur les questions qui paraissent présenter un intérêt particulier pour le Conseil de l'Europe ;
- c. de faire des propositions pour les projets d'ordre du jour des sessions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire ;
- d. d'examiner et de susciter les mesures susceptibles de donner un effet pratique aux recommandations adoptées par l'un ou l'autre des deux organes.

### *a. Composition*

La composition du Comité Mixte est également réglée par la résolution statutaire de 1951, mais celle-ci est largement dépassée dans la pratique. En principe, la composition est depuis 1957<sup>2</sup> la suivante : un représentant de chaque gouvernement membre et un nombre égal de

---

1. Créé par la résolution statutaire adoptée par le Comité des Ministres en 1951 lors de sa 8<sup>e</sup> session.

2. Résolution 129 de l'Assemblée parlementaire dont le Comité des Ministres a pris note lors de la 55<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (16-17 décembre 1957).

représentants de l'Assemblée, dont le Président de celle-ci. Pour l'examen d'une question particulière, le nombre de membres peut être augmenté d'un commun accord<sup>1</sup>.

Il appartient au Comité des Ministres et à l'Assemblée de fixer respectivement le mode de désignation de leurs représentants<sup>2</sup>, mais, dans la pratique, ces désignations se font de façon assez pragmatique. La présidence du Comité Mixte est assurée de droit par le Président de l'Assemblée qui convoque les réunions<sup>3</sup>.

Le Secrétaire Général participe aux réunions du Comité Mixte avec voix consultative<sup>4</sup>.

#### b. *Procédure*

Le Comité Mixte siège à huis clos.

Le Comité Mixte ne procède pas à des votes<sup>5</sup> et n'a aucun pouvoir de décision. Ses réunions ne donnent pas lieu à l'établissement d'un compte rendu ni d'un procès-verbal.

La résolution statutaire de 1951 prévoit<sup>6</sup> que le Comité se réunit sur convocation de son Président aussi souvent qu'il apparaît nécessaire « et notamment avant et après les sessions du Comité des Ministres et de l'Assemblée ».

Cependant, il s'est révélé dès l'origine fort difficile d'organiser des réunions du Comité Mixte à des moments qui conviennent tant aux ministres qu'à l'Assemblée. Le Comité des Ministres et l'Assemblée ne se réunissaient, en effet, normalement en même temps, qu'une fois par an (jusqu'en 1993), et l'on n'a pu que rarement obtenir des membres du Comité Mixte de se rendre à Strasbourg ou à Paris pour participer à des réunions supplémentaires.

---

1. Article 51 du Règlement intérieur de l'Assemblée.

2. Article ii.b de la résolution statutaire de mai 1951. En outre, le Règlement intérieur de l'Assemblée dispose que les représentants de l'Assemblée sont désignés par la Commission Permanente parmi ses membres. Des membres de la (ou des) commission(s) compétente(s) pour les divers sujets de l'ordre du jour peuvent y être ajoutés pour le Colloque (voir ci-après).

3. Article iii.a et d de la résolution statutaire de mai 1951.

4. Article ii.c de la résolution statutaire de mai 1951.

5. Article iii.c de la résolution statutaire de mai 1951.

6. Article iii.d de la résolution statutaire de mai 1951.

c. *Comité Mixte/Comité Mixte élargi (Colloque)*

Pour surmonter cette difficulté, il a été décidé en 1956 que le Comité Mixte pourrait également se réunir au niveau des Délégués des Ministres. L'usage actuel veut que le Comité Mixte se réunisse une fois par an, à l'occasion de la session d'automne du Comité des Ministres, en composition élargie, sous la forme d'un « Colloque » ou « Comité Mixte élargi », entre les ministres eux-mêmes et des membres de l'Assemblée et, au niveau des Délégués des Ministres, à intervalles irréguliers, une ou deux fois par an, quand la nécessité se fait sentir. Habituellement, une réunion du Comité Mixte (niveau des Délégués) se tenait jusqu'en 1992 à l'occasion de la session d'été de l'Assemblée. Parfois, la délégation des Délégués des Ministres était à cette occasion présidée par le Président du Comité des Ministres au niveau ministériel. En 1993 et 1994, des réunions ont eu lieu en mars à l'occasion des réunions de printemps de l'Assemblée. Le nombre de réunions du Comité Mixte au niveau des Délégués a tendance à augmenter, du fait notamment du nombre des demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'en 1994, au 1<sup>er</sup> septembre, trois réunions ont été tenues et une quatrième est prévue.

Le Colloque – ou Comité Mixte élargi – auquel participent des ministres, se tient suivant les mêmes modalités que le Comité Mixte, c'est-à-dire dénué de tout formalisme et à huis clos, permettant aux participants d'exprimer librement leurs opinions, soit individuellement, soit collectivement<sup>1</sup>.

d. *Ordre du jour*

Les sujets à l'ordre du jour sont choisis d'un commun accord par le Comité des Ministres et le bureau de l'Assemblée. En 1989<sup>2</sup>, le Comité des Ministres a invité son Président et les autres membres du bureau, en contact avec le Président de l'Assemblée, à assurer une préparation appropriée des réunions du Comité Mixte élargi/Colloque entre ministres et représentants de l'Assemblée parlementaire, en fixant suffisamment à l'avance les ordres du jour de ces réunions, qui devraient

---

1. Voir Recommandation 271 (1961) de l'Assemblée.

2. Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne.

comporter un nombre limité de thèmes ayant trait notamment aux aspects politiques de la coopération européenne.

Au cours de ces réunions, tant Comités Mixtes que Comités Mixtes élargis (Colloques), sont abordés des questions politiques importantes, comme les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, les demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe, mais également d'autres problèmes majeurs afférents aux activités intergouvernementales, aux structures ou réformes institutionnelles au sein de l'Organisation ou encore à ses ressources.

Il y a lieu de signaler que, parmi les questions d'intérêt commun pour les deux organes qu'examine le Comité Mixte, figurent notamment les candidatures aux postes de Secrétaire Général, de Secrétaire Général adjoint et de Greffier de l'Assemblée. En effet, dans la procédure de nomination à ces postes, adoptée par le Comité des Ministres<sup>1</sup> et approuvée par l'Assemblée, il est prévu que le Comité des Ministres procédera à une consultation de l'Assemblée par l'entremise du Comité Mixte avant de transmettre à l'Assemblée une recommandation en vue de la nomination d'un des trois fonctionnaires supérieurs du Secrétariat Général. A moins qu'il en ait été convenu autrement, cette consultation aura lieu au moins trente jours avant l'ouverture de la partie de session de l'Assemblée au cours de laquelle l'élection est prévue.

Si les réunions du Comité Mixte et du Comité Mixte élargi (Colloque) ont contribué à faciliter les relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée, l'on a parfois dû constater dans le passé que, du côté du Comité des Ministres, les Délégués éprouvent parfois une certaine difficulté à s'exprimer lors des réunions du Comité Mixte; ils hésitent à le faire à titre individuel, voire personnel, comme le permet cependant le caractère informel des réunions, et ne peuvent que rarement parler en tant que représentants d'un organe collégial – sauf par la voix de leur Président – à moins d'une concertation préalable. Les dernières réunions du Comité Mixte ont cependant été, de l'avis des participants,

---

1. Article 4 de la «Procédure de nomination aux postes de Secrétaire Général, de Secrétaire Général adjoint et de Greffier de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint», adoptée par les Délégués des Ministres au cours de leur 43<sup>e</sup> réunion (décembre 1956) et amendée lors de la 107<sup>e</sup> réunion (mars 1962); voir chapitre II.3.e.

nettement plus vivantes et ont donné lieu à une discussion très ouverte, notamment sur les demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe.

### **3. Groupe de travail mixte**

L'importance des questions que traitent actuellement tant le Comité des Ministres que l'Assemblée parlementaire, et les difficultés d'organiser des Comités Mixtes ou Comités Mixtes élargis (Colloques), ont conduit les deux organes à rechercher une formule plus souple de concertation. C'est ainsi que, en 1989, ils ont d'un commun accord décidé de créer le groupe de travail mixte composé de Délégués et de membres de l'Assemblée<sup>1</sup>. C'est le bureau des Délégués des Ministres qui a généralement représenté le Comité des Ministres à ces réunions. La délégation de l'Assemblée est habituellement composée d'un nombre de membres de son bureau égal à celui des membres du bureau du Comité des Ministres (actuellement cinq). Il a été convenu que la représentation du Comité des Ministres pourrait être élargie pour inclure le président d'un groupe de rapporteurs ou d'un groupe de travail, compte tenu des sujets à l'ordre du jour de la réunion. C'est ainsi que le président du Groupe de rapporteurs élargi des Délégués des Ministres sur les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale (Grel) a, à plusieurs reprises, participé à de telles réunions. Plusieurs réunions du groupe de travail mixte ont eu lieu depuis lors, dont une où le Comité des Ministres était représenté par son bureau au niveau ministériel. Le groupe de travail s'est avéré un instrument souple et pratique, pouvant être réuni moyennant un bref préavis.

### **4. Autres contacts entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire**

D'autres modalités contribuent également à favoriser les relations entre le Comité des Ministres et l'Assemblée. C'est ainsi que les Délégués des Ministres ont régulièrement des échanges de vues avec le Président de l'Assemblée; le Président du Comité des Ministres a aussi habituellement au cours de sa présidence une rencontre (échange de vues informel) avec la commission des questions politiques de l'Assemblée;

---

1. Décisions prises par les Délégués des Ministres lors de leur 428<sup>e</sup> réunion (septembre 1989) et par le bureau de l'Assemblée parlementaire le 4 septembre 1989.

des présidents ou rapporteurs des commissions de l'Assemblée peuvent être invités à un échange de vues avec les Délégués ou avec leurs groupes de rapporteurs à l'occasion, par exemple, de l'examen par ceux-ci de recommandations adoptées par l'Assemblée ; le Secrétaire Général et le Greffier de l'Assemblée informent régulièrement les Délégués des travaux futurs ou en cours au niveau parlementaire.

Il y a lieu d'ajouter que le Secrétaire Général assure la liaison entre les deux organes du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>.

#### a. *Avis*

Faut-il rappeler que l'article 23 du Statut permet au Comité des Ministres de demander l'avis de l'Assemblée sur toute question.

En 1985, il a été rappelé « qu'il faut en règle générale offrir à l'Assemblée la possibilité de donner un avis sur les projets de conventions par l'intermédiaire de ses commissions compétentes »<sup>2</sup>. Dans la pratique, le Comité des Ministres demande en effet souvent l'avis de l'Assemblée, surtout sur de tels projets.

#### b. *Autres modalités de coopération*

Il a été confirmé en 1985<sup>2</sup> que la question de la participation de l'Assemblée aux travaux des comités intergouvernementaux d'experts doit continuer à être traitée cas par cas<sup>3</sup>.

En 1989<sup>4</sup>, le Comité des Ministres a invité son Président et les autres membres du bureau à étendre les contacts avec les instances de l'Assemblée, notamment à l'occasion de la présentation du rapport statutaire du Comité des Ministres et lors de rencontres avec la commission des questions politiques. Il a chargé les Délégués des Ministres, en s'appuyant sur leurs groupes de rapporteurs ou de travail, de développer

---

1. Article 22 du Règlement intérieur du Comité des Ministres.

2. Conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe, approuvées lors de la 76<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (avril 1985).

3. L'Assemblée – suite à de telles décisions des Délégués « cas par cas » – est effectivement représentée dans un certain nombre de comités directeurs ou *ad hoc*.

4. Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne.

des contacts avec les commissions de l'Assemblée, leurs présidents et leurs rapporteurs.

Dans les décisions prises par les Délégués des Ministres en janvier 1994<sup>1</sup> dans le cadre de la réforme de leurs méthodes de travail, la possibilité offerte par la Résolution (89) 40 de développer ces contacts a été rappelée. Il a été précisé cependant que les groupes de rapporteurs et de travail devraient préalablement être habilités par le Comité plénier ou, en cas d'urgence, par le bureau.

Enfin, les Délégués des Ministres ont adopté en octobre 1993<sup>2</sup> une «Note relative au rôle du Comité des Ministres dans la procédure d'adhésion des nouveaux Etats membres/Relations avec l'Assemblée parlementaire» (voir chapitre II.3.i).

Au cours des dernières années, des efforts significatifs ont été accomplis pour améliorer les relations entre les deux organes du Conseil de l'Europe, même si parfois des tensions sont apparues sur des questions politiques importantes, conséquence inévitable eu égard à la nature différente de ces organes, mais aussi au dynamisme propre à chacun d'eux.

---

1. 506<sup>e</sup> réunion des Délégués.

2. 500<sup>e</sup> réunion des Délégués, octobre 1993.

## Chapitre V – Relations entre le Comité des Ministres et d'autres organismes

### 1. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)

#### a. *Historique et définition*

Lors du Sommet de Vienne, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient approuvé dans son principe «la création d'un organisme consultatif représentant authentiquement tant les collectivités locales que les collectivités régionales en Europe», destiné à remplacer la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe qui existait sur une base *ad hoc* depuis 1957 et en tant qu'institution permanente depuis 1961. Le 14 janvier 1994<sup>1</sup>, les Délégués des Ministres ont adopté la Résolution statutaire (94) 3 instituant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), ainsi que la Charte du Congrès dont la première session s'est tenue à Strasbourg du 31 mai au 3 juin 1994.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est l'organisme de représentation des collectivités locales et régionales. Sa composition et ses attributions sont régis par la résolution statutaire et par la charte susmentionnées, ainsi que par le Règlement intérieur qu'il lui appartient d'adopter<sup>2</sup>.

Par rapport à l'ancienne Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, le changement le plus important réside dans le fait que le Congrès exerce ses attributions avec le concours de deux chambres, l'une représentative des autorités locales (Chambre des

---

1. 506<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

2. Article 1<sup>er</sup> de la Résolution statutaire (94) 3 ; lors de sa première session, le Congrès a adopté son Règlement intérieur (Résolution 1 (1994) du Congrès).

pouvoirs locaux), l'autre représentative des autorités régionales (Chambre des régions).

b. *Objectifs*

L'article 2 de la Résolution statutaire (94) 3 précise que :

« Le CPLRE est un organe consultatif ayant pour objectifs :

- a. d'assurer la participation des collectivités locales et régionales à la réalisation de l'idéal de l'union de l'Europe telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que leur représentation et leur engagement dans les travaux du Conseil de l'Europe ;
- b. de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir l'autonomie locale et régionale ;
- c. de promouvoir la coopération entre collectivités locales et régionales ;
- d. de maintenir, dans le domaine de ses compétences, des contacts avec les organisations internationales, dans le cadre de la politique générale des relations extérieures du Conseil de l'Europe ;
- e. de travailler en coopération étroite, d'une part, avec les associations démocratiques nationales des collectivités locales et régionales et, d'autre part, avec les organisations européennes représentatives des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe.»

c. *Procédure*

L'article 4 de la Résolution statutaire (94) 3 stipule que :

« 1. Le CPLRE tient chaque année une session ordinaire. Les sessions ordinaires se tiennent au siège du Conseil de l'Europe, sauf décision contraire prise d'un commun accord par le Congrès et par le Comité des Ministres.

2. Le CPLRE exerce ses attributions avec le concours de deux chambres : l'une représentative des autorités locales (ci-après dénommée «Chambre des pouvoirs locaux»), l'autre représentative des autorités régionales (ci-après dénommée «Chambre des régions»). Le CPLRE crée les organes suivants : bureau, Commission permanente, groupes de travail *ad hoc*, nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»

L'article 2 (paragraphe 2 et 3) dispose que :

«2. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire consultent le CPLRE sur les questions qui sont susceptibles de mettre en cause les compétences et les intérêts essentiels des collectivités locales et régionales que le CPLRE représente.

3. Les recommandations et les avis du CPLRE sont adressés selon le cas à l'Assemblée parlementaire et/ou au Comité des Ministres. Les résolutions et autres textes adoptés qui n'impliquent pas une éventuelle action de la part de l'Assemblée et/ou du Comité des Ministres sont communiqués à ceux-ci pour information.»

Il appartiendra donc au Comité des Ministres de donner les suites qui s'imposent aux résolutions et aux textes qui appellent une telle action.

Au moment de mettre cet ouvrage sous presse, les premières recommandations et résolutions adoptées par la première session du Congrès ont été transmises au Comité des Ministres et il est difficile de déterminer avec certitude suivant quelle procédure le Comité des Ministres traitera ces textes. Toutefois, le Groupe de rapporteurs des Délégués sur l'environnement et les pouvoirs locaux a examiné cette question et il est probable que les solutions suivantes seront retenues :

- pour les chapitres des recommandations s'adressant directement au Comité des Ministres, les Délégués des Ministres pourraient adopter une «réponse» au Congrès ;
- pour les chapitres des recommandations du CPLRE s'adressant directement à l'Assemblée parlementaire, il appartiendrait à l'Assemblée de donner les suites appropriées ;
- dans l'hypothèse où une recommandation s'adresserait ou concernerait à la fois le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres pourrait attendre que l'Assemblée se prononce avant de donner une suite à ce texte.

Enfin, en ce qui concerne l'ancienne Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, la pratique voulait que la présidence du Comité des Ministres (représentée par une personnalité de rang ministériel ou par un secrétaire d'Etat) présente aux sessions annuelles une communication au nom du Comité des Ministres sur les activités de celui-ci, à l'instar de ce qui se fait à l'Assemblée

parlementaire, suivie de questions pour réponse orale. Lors de la première session du Congrès, une telle présentation n'a pas pu être organisée, mais le Président des Délégués des Ministres a participé à une table ronde avec d'autres personnalités. La question se pose de savoir si, pour les futurs congrès, l'on reviendra à la formule qui avait fait ses preuves à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

L'article 11 de la charte du Congrès stipule :

« Les conditions dans lesquelles le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire peuvent être représentés collectivement aux débats du CPLRE ou de ses deux chambres, ou celles dans lesquelles leurs représentants peuvent, à titre individuel, y prendre la parole, sont arrêtées par le Comité des Ministres après consultation du CPLRE et insérées dans le Règlement intérieur de celui-ci. »

Dans ce contexte, le Congrès, lors de sa première session, a transmis au Comité des Ministres une proposition libellée comme suit : « (...) les représentants du Comité des Ministres ou de l'Assemblée parlementaire, lorsque le débat porte sur une demande d'avis adressée au CPLRE par ces organes, sont entendus sur leur demande<sup>1</sup> ». Au moment de mettre cet ouvrage sous presse, le Comité des Ministres n'a pas encore pris position sur cette proposition.

Le Président du Congrès a marqué son souhait de poursuivre la pratique instaurée dans le passé par les présidents de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe d'avoir régulièrement des échanges de vues avec les Délégués des Ministres.

## **2. Conférences de ministres spécialisés**

### *a. Historique et régime juridique*

Les dernières décennies ont vu naître dans l'orbite du Conseil de l'Europe diverses conférences européennes de ministres spécialisés. Elles ont contribué à préciser et à réaliser les objectifs des activités intergouvernementales entreprises au sein du Conseil de l'Europe dans leurs

---

1. Voir Résolution n° 1 (1994) du Congrès contenant son Règlement intérieur (article 24, paragraphe 6).

domaines de compétence respectifs. La liste des dix-neuf conférences de ministres spécialisés avec lesquelles le Conseil de l'Europe entretient des rapports particuliers de travail figure en annexe V.

Les relations nouées par le Conseil de l'Europe, au fil des années, avec les conférences de ministres spécialisés revêtent une grande importance. L'utilité de ces conférences a été confirmée à plusieurs reprises par le Comité des Ministres, surtout lorsque leur préparation et leurs suites sont intégrées le plus efficacement possible dans les activités et les procédures du Conseil de l'Europe. La participation active à ces conférences des ministres responsables de secteurs spécifiques de l'activité gouvernementale et l'intégration de ces conférences dans le dispositif de coopération intergouvernementale du Conseil de l'Europe contribuent à assurer une action continue et cohérente. Ces conférences ont, en outre, l'avantage de favoriser la concentration des activités du Conseil de l'Europe sur des questions d'intérêt immédiat pour les Etats membres.

Les principes régissant les relations entre le Conseil de l'Europe et les conférences de ministres spécialisés sont exposés dans la Résolution (71) 44 sur les conférences de ministres spécialisés<sup>1</sup> ainsi que dans son annexe. Cette résolution prévoit une série de liens entre ces conférences et le Conseil de l'Europe, notamment au niveau de leur préparation, de la mise à disposition du Secrétariat et des suites données. Les principes énoncés dans la résolution sont caractérisés par leur souplesse. A plusieurs reprises, le Comité des Ministres s'est penché sur le fonctionnement des conférences de ministres spécialisés, mais ses travaux n'ont pas mené à des modifications importantes du système mis au point par la Résolution (71) 44<sup>2</sup>.

#### b. *Rôle du Comité des Ministres*

Le Comité des Ministres a un rôle à jouer en ce qui concerne :

- l'établissement de rapports particuliers de travail avec une conférence ;

---

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 16 décembre 1971 lors de sa 49<sup>e</sup> session.

2. Voir les conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe approuvées lors de la 76<sup>e</sup> session du Comité des Ministres en avril 1985. En outre, le fonctionnement des conférences de ministres spécialisés a été réexaminé également lors de la préparation de la Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne (voir chapitre III de celle-ci).

- la préparation des conférences de ministres spécialisés ;
- la participation d'Etats non membres et d'organisations internationales ;
- l'ordre du jour ;
- le suivi des conférences.

i. *Convocation*

La question de la tenue des conférences et de leur convocation est réglée par les articles 1 à 3 de l'annexe à la Résolution (71) 44 libellés comme suit :

«1. Toute réunion d'une conférence de ministres spécialisés visée par la présente résolution se tient sur la base d'une invitation du gouvernement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, acceptée par les gouvernements des autres Etats participant de plein droit à la conférence.

2. Lorsque le gouvernement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe envisage de convoquer une conférence de ministres spécialisés qui ne s'est jamais réunie auparavant et avec laquelle le Conseil peut être amené à établir des rapports particuliers de travail, eu égard à l'objectif de cette conférence et au fait que celle-ci est de nature à concourir aux activités du Conseil, ce gouvernement en informe les représentants des gouvernements des autres Etats membres du Conseil en vue d'obtenir, au sein du Conseil de l'Europe, leur consentement général pour l'établissement de tels rapports.

3. Dans le cas exceptionnel où aucun des gouvernements d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ne serait en mesure d'agir en qualité de gouvernement hôte, le Secrétaire Général du Conseil peut, avec l'autorisation du Comité des Ministres, inviter la conférence à se réunir dans les locaux du siège du Conseil de l'Europe.»

Enfin, il est stipulé à l'article 5 de l'annexe à la résolution que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est autorisé à assurer le secrétariat de toutes les conférences avec lesquelles le Conseil entretient déjà ou entretiendra à l'avenir des rapports particuliers de travail au sens de l'article 2 de cette annexe.

Enfin, certaines conférences connaissent la pratique de «réunions informelles» convoquées suivant les principes énoncés ci-dessus.

## ii. Préparation

La préparation des conférences est en principe, selon l'article 6 de l'annexe à la Résolution (71) 44, confiée aux comités permanents d'experts gouvernementaux (existants)<sup>1</sup> institués en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe dans les domaines respectifs de chacune d'entre elles, éventuellement en modifiant leur composition, ou, à défaut, à un comité d'experts gouvernementaux à instituer sur la base dudit article 17. Certaines conférences sont cependant préparées par des comités de hauts fonctionnaires créés spécialement pour la préparation d'une conférence, et le Comité des Ministres a toujours fait preuve d'un certain pragmatisme à cet égard<sup>2</sup>.

Dans la Résolution (89) 40<sup>3</sup>, le Comité des Ministres a chargé les Délégués des Ministres :

- a. de veiller, avec l'assistance du Secrétaire Général – en liaison avec le comité préparatoire et le pays hôte – à la coordination des travaux des conférences de ministres spécialisés avec ceux du Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne la détermination de leurs thèmes, leur convocation et leur préparation ;
- b. de viser, en contact avec ces conférences et leurs comités préparatoires, la concentration de leurs travaux sur les aspects politiques de la coopération européenne dans leurs domaines de compétence respectifs ;
- c. d'examiner de manière pragmatique et souple la possibilité de déléguer des pouvoirs du Comité des Ministres, sur une base *ad hoc*, à l'une ou l'autre conférence, notamment en ce qui concerne le choix

---

1. Dans la pratique, à des comités directeurs.

2. Voir les conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe soumises en 1985 au Comité des Ministres (76<sup>e</sup> session du Comité des Ministres). En outre, le fonctionnement des conférences de ministres spécialisés a été examiné également lors de la préparation de la Résolution (89) 40 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne.

3. Sur le rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne.

des priorités pour les actions intergouvernementales du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>;

- d. de rechercher, avec l'aide du Président et du bureau du Comité des Ministres, des liaisons appropriées avec les réunions des ministres spécialisés dans le cadre de l'Union européenne.

### iii. *Participants*

L'annexe à la Résolution (71) 44 dispose<sup>2</sup> que «le cercle des Etats dont les ministres participent de plein droit à une conférence visée par la présente résolution coïncide en règle générale avec celui des Etats participant de plein droit aux activités intergouvernementales entreprises au sein du Conseil de l'Europe dans le domaine de cette conférence. Avant d'inviter le ministre d'un autre Etat à participer en qualité d'observateur aux travaux de la conférence, le gouvernement hôte consulte les représentants des gouvernements des autres Etats membres du Conseil en vue d'arriver, au sein du Comité des Ministres, à un consentement général tant sur l'opportunité que sur les modalités de l'invitation. Un tel consentement est considéré comme acquis en faveur des Etats non membres qui participent d'ores et déjà, à titre d'observateurs, aux activités du Conseil dans le domaine couvert par la conférence. En outre, les représentants des gouvernements des Etats membres sont consultés au sein du Comité des Ministres si le gouvernement hôte estime ne pas être en mesure d'inviter le ministre d'un Etat participant de plein droit aux activités respectives du Conseil».

En ce qui concerne l'invitation d'organisations internationales, les mêmes règles s'appliquent dans la pratique par analogie. Toutefois, en

---

1. Jusqu'à présent, une seule délégation de pouvoirs a été conférée par le Comité des Ministres. Lors de leur 442<sup>e</sup> réunion, en juin 1990, les Délégués ont convenu de déléguer l'adoption formelle d'un projet de recommandation concernant la stratégie européenne de conservation à la 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle sur l'environnement (Bruxelles, 11-12 octobre 1990). Il est intéressant de noter qu'ils ont également adopté la formule suivante pour le début de la première phrase du projet de recommandation: «La Conférence ministérielle européenne sur l'environnement, par délégation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément au paragraphe 17.c de la Résolution (89) 40 en date du 5 mai 1990 et en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, (...)». Voir Recommandation n° R Env (90) 1 adoptée le 12 octobre 1990 lors de la 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur l'environnement (Bruxelles, 11-12 octobre 1990).

2. Voir paragraphe 4 de l'annexe à la Résolution (71) 44.

ce qui concerne l'Union européenne, «l'arrangement entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne» conclu le 16 juin 1987 dispose que «la Communauté européenne, représentée par la Commission, sera invitée à participer aux travaux d'intérêt mutuel des conférences de ministres spécialisés avec lesquelles le Conseil de l'Europe a établi des rapports particuliers de travail, sous réserve des décisions des instances compétentes de ces conférences».

Enfin, il a été décidé que l'Assemblée parlementaire devrait être invitée à se faire représenter à toutes les conférences<sup>1</sup>.

#### iv. *Ordre du jour*

L'annexe à la Résolution (71) 44 stipule que «le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe procède, à un stade suffisamment avancé et sur la base d'un texte établi par le comité chargé de la préparation de la conférence, à un échange de vues sur le projet de son ordre du jour, de même que sur tout autre aspect de sa préparation, les ministres spécialisés restant, bien entendu, en dernier ressort, maîtres de l'ordre du jour de la conférence<sup>1</sup>».

En 1985, il a été également convenu<sup>1</sup> que «le Comité des Ministres examinera les projets d'ordre du jour des conférences afin de s'assurer que les thèmes proposés pour une conférence donnée possèdent le caractère politique requis et qu'ils sont conformes à l'orientation générale des activités du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres devrait veiller à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement avec les thèmes d'autres conférences et à ce que l'ordre du jour d'une conférence donnée ne soit pas trop chargé. Ce faisant, le Comité des Ministres n'oubliera pas qu'en dernier ressort les ministres spécialisés demeurent entièrement maîtres de l'ordre du jour de leurs conférences. Par ailleurs, le Comité des Ministres sera tenu au courant de l'état d'avancement des préparatifs des différentes conférences; le cas échéant, une audition avec le président du comité responsable de la préparation d'une conférence sera prévue» (voir également chapitre III.16).

---

1. Voir conclusions des Délégués des Ministres sur les méthodes de travail du Conseil de l'Europe soumises à la 76<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (avril 1985).

#### v. *Suivi des conférences*

L'annexe à la Résolution (71) 44 stipule<sup>1</sup> que «le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe présente au Comité des Ministres un rapport sur chacune des conférences dont il assure le secrétariat et, en particulier, porte à sa connaissance toutes les résolutions, décisions et autres textes émanant de ces conférences. Les résolutions et décisions sont adressées en règle générale au Comité des Ministres qui les transmet, le cas échéant, à ses propres organes compétents aux fins d'y donner suite, ou à d'autres organisations internationales. En outre, il les communique pour information à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe».

Lors de chaque réunion ordinaire des Délégués des Ministres, un point «Conférences de ministres spécialisés» est inscrit à l'ordre du jour afin de leur permettre d'être informés de la préparation des conférences à venir et de prendre, à leur sujet, les décisions qui leur incombent<sup>2</sup>.

---

1. Voir article 8 de l'annexe à la Résolution (71) 44.

2. Le Secrétariat du Comité des Ministres prépare également tous les mois un document contenant le calendrier des conférences à venir, leurs thèmes, etc.

## Chapitre VI – Révision du Statut – Résolutions statutaires

Dans la Déclaration de Vienne adoptée le 9 octobre 1993 à l'issue de leur sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont chargé le Comité des Ministres «d'apporter au Statut de l'Organisation les améliorations nécessaires à son fonctionnement en prenant en considération les propositions formulées par l'Assemblée parlementaire<sup>1</sup>».

L'on peut également lire le paragraphe suivant dans cette déclaration : «Nous affirmons notre volonté de promouvoir l'intégration des nouveaux Etats membres et de procéder aux réformes nécessaires de l'Organisation, en tenant compte des propositions de l'Assemblée parlementaire et des préoccupations des collectivités locales et régionales, essentielles à l'expression démocratique des peuples.»

### a. *Procédure d'amendement du Statut du Conseil de l'Europe et majorités requises*

Des propositions d'amendement peuvent émaner soit du Comité des Ministres soit de l'Assemblée consultative<sup>2</sup>. Le Comité des Ministres recommandera et fera incorporer dans un protocole les amendements qu'il juge désirables<sup>3</sup>. Les recommandations du Comité des Ministres ayant pour objet des amendements du Statut sont adoptées aux majorités suivantes :

- i. unanimité des voix exprimées et majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité : amendements aux articles 1.d, 7, 15, 20 et 22<sup>4</sup>;

---

1. Voir entre autres Recommandation 1212 (1993) de l'Assemblée parlementaire.

2. Article 41.a du Statut.

3. Article 41.b du Statut.

4. Article 20.a.v du Statut.

- ii. majorité des deux tiers des voix exprimées et majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité: amendements aux autres articles du Statut<sup>1</sup>, à moins que le Comité décide de les soumettre, en raison de leur importance, à la règle de l'unanimité (en application de ce principe, le Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres a prévu l'unanimité pour les recommandations concernant des amendements à n'importe quel article du Statut<sup>2</sup>. Toutefois, ce règlement ne s'applique pas aux réunions au niveau ministériel).

Après adoption de la recommandation, l'amendement sera incorporé dans un protocole au Statut<sup>3</sup>. Le protocole entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié par les deux tiers des Etats membres<sup>4</sup>. Les articles 23 à 35, 38 et 39 du Statut peuvent être amendés par une procédure simplifiée: approbation par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire puis rédaction d'un procès-verbal *ad hoc* par le Secrétaire Général<sup>5</sup>.

#### b. *Procédure d'adoption des résolutions statutaires*

Plutôt que de s'engager dans la procédure lourde et compliquée d'amendement du Statut, le Comité des Ministres, s'inspirant des précédents des deux «résolutions à caractère statutaire» adoptées en 1951, a préféré au cours des derniers mois, pour combler des lacunes ou remédier à des déficiences du Statut, recourir à cette formule plus souple.

Ces résolutions concernent des matières statutaires et contiennent des dispositions qui ne sont pas incompatibles avec le Statut en vigueur<sup>6</sup> – c'est-à-dire des dispositions qui s'ajoutent au Statut et le complètent sans toucher au libellé des dispositions existantes.

---

1. Article 20.d du Statut.

2. Article 9 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres:

« 1. Les décisions suivantes exigent un vote pris à l'unanimité des Délégués participant au vote et à la majorité des Délégués possédant le droit de vote :  
(...)

e. Recommandations concernant des amendements au Statut.»

3. Article 41.b du Statut.

4. Article 41.c du Statut.

5. Article 41.d du Statut.

6. La résolution statutaire de mai 1951 précise clairement dans son préambule: « Considérant que les mesures mentionnées ci-dessous ne sont pas compatibles avec les dispositions du Statut actuel.»

Jusqu'à présent, le Comité des Ministres a adopté six résolutions statutaires :

- une résolution adoptée lors de sa 8<sup>e</sup> session en mai 1951, portant sur l'admission de nouveaux membres, sur les pouvoirs du Comité des Ministres, sur le Comité Mixte, sur les autorités spécialisées et sur les rapports avec les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales ;
- une résolution adoptée lors de sa 9<sup>e</sup> session en août 1951, portant sur les accords partiels (remplacée par la Résolution (93) 28 ci-après) ;
- la Résolution (93) 26 adoptée lors de sa 92<sup>e</sup> session en mai 1993, portant sur le statut d'observateur ;
- la Résolution (93) 27 adoptée lors de sa 92<sup>e</sup> session en mai 1993, portant sur les majorités requises pour des décisions du Comité des Ministres ;
- la Résolution (93) 28 adoptée lors de sa 92<sup>e</sup> session en mai 1993, portant sur les accords partiels et élargis ;
- la Résolution (94) 3 adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 511<sup>e</sup> réunion (avril 1994) et relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

## Annexe I – Fréquence des réunions du Comité des Ministres et des Délégués des Ministres de 1988 au 31 août 1994

### *Niveau ministériel*

<i>année</i>	<i>réunions</i>
1988	2
1989	3 (dont 1 extraordinaire)
1990	3 (dont 1 spéciale)
1991	3 (dont 1 extraordinaire)
1992	3
1993	3
1994 (jusqu'au 31.8.94)	1

### *Délégués des Ministres*

<i>année</i>	<i>réunions</i>	<i>nombre de points à l'OJ</i>
1988	13	485
1989	24	513
1990	25	601
1991	38	676
1992	32	662
1993	34	831
1994 (jusqu'au 31.8.94)	13	501

### *Groupes de rapporteurs et groupes de travail*

1990	31
1991	46
1992	65
1993	86 (y compris les réunions du groupe préparatoire du Sommet de Vienne)
1994 (jusqu'au 31.8.94)	54

## **Annexe II – Déclarations adoptées lors de sessions ministérielles du Comité des Ministres**

Déclaration sur les droits de l'homme (adoptée par les ministres des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis au Comité des Ministres le 27 avril 1978, lors de sa 62<sup>e</sup> session)

Déclaration sur le terrorisme (adoptée par le Comité des Ministres le 23 novembre 1978, lors de sa 63<sup>e</sup> session)

Déclaration sur le développement équilibré en Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 1980, lors de sa 67<sup>e</sup> session)

Déclaration sur l'intolérance – Une menace pour la démocratie (adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1981, lors de sa 68<sup>e</sup> session)

Déclaration sur la liberté d'expression et d'information (adoptée par le Comité des Ministres le 29 avril 1982, lors de sa 70<sup>e</sup> session)

Déclaration sur l'égalité des femmes et des hommes (adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 1988, lors de sa 83<sup>e</sup> session)

Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 5 mai 1989, lors de sa 84<sup>e</sup> session à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation). Cette déclaration a été signée par tous les ministres participants

Déclaration sur le Timor oriental (adoptée par le Comité des Ministres le 26 novembre 1991, lors de sa 89<sup>e</sup> session)

Déclaration sur le conflit dans l'ex-Yougoslavie (adoptée par le Comité des Ministres le 11 septembre 1992, lors de la réunion ministérielle spéciale à Istanbul)

Déclaration sur la situation dans l'ex-Yougoslavie (adoptée par le Comité des Ministres le 5 novembre 1992, lors de sa 91<sup>e</sup> session)

---

1. Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994, lors de sa 95<sup>e</sup> session).

## Annexe III – Liste des accords partiels<sup>1</sup>

Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe créé par la Résolution (56) 9, adoptée par le Comité des Ministres le 16 avril 1956, lors de sa 18<sup>e</sup> session (actuellement dénommé Fonds de développement social)

Accord partiel dans le domaine social et de la santé publique créé par la Résolution (59) 23 sur l'extension des activités du Conseil de l'Europe dans les domaines social et culturel, adoptée par les Délégués des Ministres le 16 novembre 1959, lors de leur 77<sup>e</sup> réunion (au sein de cet accord partiel, des traités européens ont été conclus, notamment la Convention pour l'élaboration d'une Pharmacopée européenne – STE n° 50 (1964))

Carte européenne pour grands handicapés créée par une résolution, adoptée le 4 novembre 1977, lors de la 277<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres

Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou) créé par la Résolution (80) 2 adoptée par les Délégués des Ministres le 27 mars 1980 lors de leur 317<sup>e</sup> réunion et modifiée par la Résolution (80) 15 adoptée par les Délégués des Ministres le 17 septembre 1980 lors de leur 322<sup>e</sup> réunion

Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs créé par la Résolution (87) 2 adoptée par les Délégués des Ministres le 20 mars 1987 lors de leur 405<sup>e</sup> réunion

Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages) créé par la Résolution (88) 15 adoptée par les Délégués des Ministres le 26 octobre 1988 lors de leur 420<sup>e</sup> réunion, modifiée par la Résolution (89) 6 adoptée par les

---

1. La Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe publie régulièrement un « document d'information concernant les accords partiels » (état des adhésions, etc.).

Délégués des Ministres le 15 juin 1989 lors de leur 427<sup>e</sup> réunion, et par la Résolution (92) 3 adoptée par les Délégués des Ministres le 10 février 1992 lors de leur 470<sup>e</sup> réunion

Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales créé par la Résolution (89) 14 adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 1989 lors de sa 85<sup>e</sup> session. Le 21 octobre 1993, lors de leur 500<sup>e</sup> réunion, les Délégués des Ministres ont adopté la Résolution (93) 51 confirmant la continuation du Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales contenant un Statut révisé pour le Centre

Commission européenne pour la démocratie par le droit créée par la Résolution (90) 6 adoptée par le Comité des Ministres le 10 mai 1990 lors de sa 86<sup>e</sup> session

Accord partiel en matière de Carte Jeunes destiné à promouvoir et à faciliter la mobilité des jeunes en Europe, créé par la Résolution (91) 20 adoptée par les Délégués des Ministres le 13 septembre 1991 lors de leur 461<sup>e</sup> réunion

Observatoire européen de l'audiovisuel créé par la Résolution (92) 70 adoptée par les Délégués des Ministres le 15 décembre 1992 lors de leur 485<sup>e</sup> réunion

Centre européen pour les langues vivantes créé par la Résolution (94) 10 relative à un accord partiel élargi portant création du Centre européen pour les langues vivantes, adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 511<sup>e</sup> réunion le 8 avril 1994

## **Annexe IV – Liste des groupes de rapporteurs des Délégués des Ministres**

Groupe de rapporteurs élargi sur les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale

Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme

Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé

Groupe de rapporteurs sur l'éducation, la culture et le sport

Groupe de rapporteurs sur la jeunesse

Groupe de rapporteurs sur l'environnement et les pouvoirs locaux

Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique

Groupe de rapporteurs sur les questions administratives

Groupe de rapporteurs sur la politique d'information

## **Annexe V – Liste des conférences de ministres spécialisés avec lesquelles le Comité des Ministres entretient des «rapports particuliers de travail»<sup>1</sup>**

- Conférence permanente des ministres européens de l'Education (depuis 1959)
- Conférence des ministres européens chargés des Affaires familiales (depuis 1959)
- Conférence des ministres européens de la Justice (depuis 1961)
- Conférence européenne des ministres responsables du Patrimoine culturel (depuis 1969)
- Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT) (depuis 1970)
- Conférence ministérielle européenne sur l'Environnement (depuis 1970)
- Conférence des ministres européens du Travail (depuis 1972)
- Conférence des ministres européens responsables du Sport (depuis 1975)
- Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales (depuis 1975)
- Conférence des ministres européens responsables des Affaires culturelles (depuis 1976)
- Conférence des ministres européens responsables des Questions de migration (depuis 1980)
- Conférence des ministres européens responsables de la Sécurité sociale (depuis 1979)
- Conférence des ministres européens responsables de la Santé (depuis 1981)

---

1. Au sens du paragraphe 1 de la Résolution (71) 44 du Comité des Ministres.

Conférence des ministres européens responsables de la Recherche (1984)

Conférence ministérielle européenne sur les Droits de l'Homme (depuis 1985)

Conférence des ministres européens responsables de la Jeunesse (depuis 1985)

Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (depuis 1986)

Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (depuis 1986)

Conférence des ministres européens responsables de la lutte contre le terrorisme (1986)

## **Addendum relatif aux développements récents intervenus au moment de la mise sous presse du présent ouvrage**

### **Introduction**

On se souviendra que lors de leur 94<sup>e</sup> session (mai 1994), « les ministres ont pris note du document de réflexion du Secrétaire Général relatif à l'adaptation et au renforcement de l'action du Conseil de l'Europe, cinq ans après les événements de 1989. Ils ont discuté de l'élargissement de l'Organisation et de ses incidences, ainsi que de l'implication croissante du Conseil de l'Europe dans l'établissement d'une Europe démocratique plus stable. Ils suivront de très près cette évolution et ont demandé un rapport circonstancié à ce sujet pour leur prochaine session 1994.»

D'autre part, lors de la même session, « les ministres ont pris note des idées concernant la surveillance des engagements qui découlent de l'appartenance au Conseil de l'Europe. Ils sont résolus à suivre de près le respect de ces engagements et ont chargé leurs Délégués de poursuivre l'examen de cette question.» (Voir page 52.)

Lors de leur 95<sup>e</sup> session (10 novembre 1994), « les ministres ont examiné un premier rapport de leurs Délégués sur les incidences politiques et institutionnelles de l'élargissement que le Conseil de l'Europe doit prendre en compte ainsi que de l'implication croissante de celui-ci dans l'établissement d'une Europe démocratique plus stable. Ils ont salué les premiers résultats obtenus et ont invité les Délégués à achever leurs travaux, notamment sur les aspects plus politiques de ces incidences, avant leur session ministérielle du mois de mai 1995.»

D'autre part, les ministres ont, au cours de cette session, adopté une « Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe ».

## **1. Rapport des Délégués des Ministres sur les incidences de l'élargissement du Conseil de l'Europe**

Dans leur rapport susmentionné, les Délégués ont entre autres abordé les aspects suivants :

### *a. Principe de l'égalité entre les Etats membres*

Les Délégués ont estimé que :

« Dans la perspective d'un nouvel élargissement, l'égalité entre les Etats membres, qui constitue un des principes de base du Statut du Conseil de l'Europe, notamment affirmé dans l'article 14 du Statut, doit être fermement maintenu. Les Etats membres, quels que soient leur étendue géographique, le chiffre de leur population ou leur poids politique, économique ou autre sont égaux en droits et en devoirs. Chacun dispose d'un siège et d'un vote. Il existe toutefois un certain nombre d'aménagements à ce principe, en particulier en ce qui concerne la composition des délégations à l'Assemblée parlementaire (article 26 du Statut) et au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et s'agissant du barème des contributions des Etats membres aux budgets de l'Organisation. (Voir ci-après, alinéa g.) »

### *b. Composition et compétences du Bureau des Délégués des Ministres*

(Voir pages 85 à 88)

Se plaçant dans la perspective d'une Organisation regroupant à moyen terme une quarantaine d'Etats membres, les Délégués ont examiné le rôle que le Bureau des Délégués des Ministres serait amené à jouer, et par conséquent ils se sont demandé s'il y avait lieu d'en modifier la composition pour assurer une représentation plus équilibrée des Délégués.

Les Délégués se sont prononcés en faveur du maintien du rôle et de la composition actuels du Bureau fixés en dernier lieu par les décisions de mars 1992 (472<sup>e</sup> réunion, et Résolution (92) 6 ; voir page 86).

Il a été considéré que l'augmentation du nombre des membres ne rendrait pas l'action du Bureau des Délégués plus efficace.

Sans accroître son pouvoir politique, les Délégués sont convenus de confiner le Bureau à des tâches essentiellement administratives (préparation des séances des Délégués) et protocolaires (réception d'hôtes de marque). Ils ont confirmé la pratique existante prévoyant qu'à l'occasion de visites de personnalités, et selon les cas, le Bureau peut être ouvert à la participation de présidents de groupes de rapporteurs. Il reste bien entendu que le seul organe décisionnel est le Comité des Ministres.

Enfin, les Délégués ont modifié la décision de mars 1992 et, par conséquent, l'article 6, paragraphe 2, de leur Règlement intérieur comme suit :

«2. Le premier Vice-Président des Délégués est le Délégué qui succède immédiatement au Président. Le second Vice-Président est le Président sortant. En cas d'empêchement du Président, la présidence est exercée par le premier Vice-Président ou, en son absence, par le second Vice-Président, ensuite par le prochain Délégué titulaire présent selon l'ordre alphabétique adopté pour la signature du Statut du Conseil, ensuite par l'avant-dernier Président.»

Ils ont ajouté que cette décision pourrait s'appliquer *mutatis mutandis* au Bureau au niveau ministériel.

#### *c. Langues officielles et langues de travail*

Les Délégués n'ont pas encore terminé leurs travaux sur cette question, ils ont estimé qu'elle méritait un examen complémentaire.

#### *d. Question des majorités requises pour les décisions du Comité des Ministres (voir page 58 et suivantes.)*

Les Délégués ont estimé qu'avec l'accroissement du nombre des Etats membres la règle de l'unanimité devait être limitée à un nombre réduit de cas, afin d'éviter qu'un seul pays puisse bloquer une décision.

Tenant compte des travaux antérieurs sur la réforme du Statut du Conseil de l'Europe et du fait que toute modification des procédures de vote fixées à l'article 20 nécessiterait une modification du Statut, les Délégués ont souligné la nécessité d'assouplir les procédures de vote actuelles, afin de réduire le nombre de cas où l'unanimité est nécessaire.

Ils ont décidé d'appliquer d'ores et déjà des modifications au régime actuel :

- d'une part, pour l'adoption des recommandations du Comité des Ministres aux gouvernements des Etats membres (cas où l'unanimité est actuellement exigée en vertu de l'article 20.d du Statut)
- d'autre part, pour les réponses du Comité des Ministres aux recommandations et aux questions écrites de l'Assemblée parlementaire (pour lesquelles il était d'usage constant de les soumettre à la règle de l'unanimité en vertu de l'article 20.a.iii du Statut).

Les Délégués ont en conséquence adopté, le 4 novembre 1994<sup>1</sup>, la décision suivante :

« Les Délégués marquent leur accord sur un *gentleman's agreement* entre eux, aux termes duquel aucune délégation ne demandera l'application de la règle de l'unanimité, prévue par l'article 20.a.i du Statut, pour bloquer l'adoption de recommandations aux gouvernements des Etats membres, si la majorité prévue à l'article 20.d du Statut est atteinte.»

Au surplus, les Délégués ont adopté les décisions suivantes :

- « Les Délégués, constatant qu'il n'existe pas dans le Statut de disposition contraignante à ce sujet, conviennent d'adopter désormais les réponses à l'Assemblée parlementaire à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut, étant entendu que tous les efforts seront déployés pour parvenir à un consensus dans un délai raisonnable ;
- les Délégués conviennent de préciser, au début du texte d'une réponse du Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire, dans le cas où une Délégation le demandera, que cette réponse a été adoptée à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut.»

e. *Accords partiels et accords élargis* (appelés ci-après « accords ») (Voir page 67.)

Les Délégués se sont déclarés favorables à l'établissement de nouvelles règles de fonctionnement pour les futurs accords. L'examen de cette question sera poursuivie dans les mois qui viennent.

---

1. 419<sup>e</sup> *bis* réunion des Délégués des Ministres.

f. *Durée des sessions du Comité des Ministres* (Voir page 18.)

Compte tenu de l'augmentation du nombre des Etats membres et des conséquences sur le temps de parole des ministres, les Délégués ont estimé qu'il importait de permettre à un maximum de délégations de s'exprimer lors des sessions ministérielles.

Ils ont estimé nécessaire de maintenir le principe de deux sessions annuelles du Comité des Ministres et ont souligné l'importance des réunions informelles sans procès-verbal. Ils se sont déclarés favorables à des sessions ministérielles d'une journée entière dont les travaux pourraient s'organiser comme suit :

- première variante : réunion informelle l'après-midi, dîner et réunion formelle le lendemain matin
- deuxième variante : réunion en une journée (matin + après-midi)

L'examen de cette question se poursuit.

g. *Méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres aux budgets du Conseil de l'Europe* (Voir page 38 et suivantes.)

Les Délégués ont adopté le 4 novembre 1994<sup>1</sup> la Résolution (94) 31 sur la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres au budget du Conseil de l'Europe.

Le nouveau système mis en place aboutit à une répartition plus équitable des contributions au budget entre les Etats membres.

h. *Questions relatives au Secrétariat* (Voir page 38 et suivantes.)

L'examen de la question des incidences de l'élargissement sur le plan administratif se poursuit.

i. *La transparence des travaux du Comité des Ministres* (Voir page 63.)

Il a été annoncé page 64 du présent ouvrage que des efforts étaient entrepris pour assouplir la règle de la confidentialité des documents du Comité des Ministres en vue d'une plus grande transparence de ses travaux. C'est ainsi que les Délégués ont décidé lors de leur 519<sup>e</sup> *bis* réunion (4 novembre 1994) qu'à l'avenir leurs décisions « ne seront plus

---

1. 419<sup>e</sup> *bis* réunion des Délégués des Ministres.

classifiées «restricted», sauf si le Comité en décidait explicitement autrement dans un cas spécifique. Il est entendu que les décisions concernant l'application des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui sont actuellement classifiées «confidentiel» continueront à être classifiées comme telles.»

Ils ont également encouragé le «Secrétariat à donner plus souvent à des documents qui ne posent pas de problèmes la mention «unclassified».»

Enfin, la «Procédure relative à l'accès du public aux documents officiels du Conseil de l'Europe», mentionnée page 63 et datant de 1981, a été remplacée par la procédure suivante :

«1. Les documents du Comité des Ministres<sup>1</sup>, et du Secrétariat, contenus dans les archives du Conseil de l'Europe, seront accessibles au public après une période de un an. Toutefois, cette règle ne s'appliquera pas :

a. aux documents sur lesquels un embargo pour une période de plus de un an a été imposé par le Comité des Ministres ou le Secrétaire Général ;

b. aux documents classés «secret», aux «actes» des réunions des Délégués des Ministres, ainsi qu'aux procès-verbaux des sessions ministérielles qui seraient déclassifiés après une période de dix ans (sauf les actes des réunions des droits de l'homme ;

c. aux documents contenus dans les dossiers personnels des agents et anciens agents, et dans les dossiers des jurys de recrutement et de promotion dont la communication affecterait le respect de la vie privée tel que protégé par la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Les autres documents contenus dans ces dossiers pourront être rendus publics après une période de soixante-dix ans à partir de la date du dernier document déposé au dossier. Les addenda

---

1. Dans un premier temps, l'application de cette nouvelle procédure a été limitée, à titre expérimental, aux documents du Comité des Ministres (CM, SG, Misc, Observations sur l'ordre du jour) qui contiennent l'essentiel des informations, et exclut provisoirement les documents des groupes de rapporteurs. La question des documents des comités d'experts qui ne sont pas soumis au Comité des Ministres pourrait être examinée séparément et ultérieurement.

confidentiels aux décisions et actes concernant les mêmes matières seront soumis au même régime.

d. aux documents concernant l'application des articles 32 et 54 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Tout embargo imposé au titre de l'alinéa a sera examiné tous les ans.

2. Le Secrétaire Général portera régulièrement à l'attention du Comité des Ministres des listes de documents destinés à être rendus publics, afin de permettre d'exercer la faculté prévue sous 1.a.

3. La présente procédure entrera en vigueur le 7 novembre 1994.»

#### j. *Application de l'article 9 du Statut*

L'article 9 du Statut prévoit que «si un membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée parlementaire, aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait auxdites obligations».

Le Comité des Ministres, lors de sa 95<sup>e</sup> session, le 10 novembre 1994, a adopté la décision suivante :

«Le Comité des Ministres convient que, sauf circonstances exceptionnelles n'ayant pas permis à un Etat de s'acquitter de ses obligations, l'article 9 du Statut du Conseil de l'Europe sera appliqué à tout Etat qui n'aurait pas exécuté l'intégralité ou une partie substantielle de ses obligations financières pendant une période de deux ans.»

## **2. Déclaration du Comité des Ministres sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe**

Lors de la 95<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, «conscients de la mission du Conseil de l'Europe de favoriser le renforcement de la sécurité démocratique en Europe, et de l'importance d'un plein respect des engagements pris par tous les Etats membres, en ce qui concerne la démocratie, les droits de l'homme, la protection des minorités nationales et la prééminence du droit», les ministres ont adopté la Déclaration reproduite ci-après :

*Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe*

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 1994)*

Le Comité des Ministres,

Ayant à l'esprit

- la mission du Conseil de l'Europe de favoriser le renforcement de la sécurité démocratique en Europe, telle qu'elle a été soulignée par le Sommet de Vienne (octobre 1993), où les chefs d'Etat et de gouvernement se sont également déclarés résolus à assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres ;
- les engagements d'assurer le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit pris par les Etats membres en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres instruments juridiques ;
- l'importance d'un strict respect de ces engagements par chacun des Etats membres ;
- sa propre responsabilité statutaire d'assurer le plein respect de ces engagements, dans tous les Etats membres, sans préjudice des autres procédures existantes, y compris les travaux de l'Assemblée parlementaire et des organes de contrôle conventionnels ;
- le besoin de faciliter la mise en conformité avec les engagements pris par un suivi politique, mené de façon constructive, à base de dialogue, de coopération et d'entraide,

Décide ce qui suit :

1. Le Comité des Ministres examinera les questions du respect des engagements concernant la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans tout Etat membre qui lui seront référées

- par des Etats membres, ou
- par le Secrétaire Général, ou
- sur la base d'une recommandation de l'Assemblée Parlementaire.

Dans le cadre d'un tel examen, le Comité des Ministres tiendra compte de toute information pertinente provenant de différentes sources telles que l'Assemblée parlementaire et la CSCE.

2. Le Secrétaire Général transmettra au Comité des Ministres les informations recueillies dans le cadre des contacts et de la coopération avec les Etats membres, susceptibles de requérir l'attention du Comité dans cette perspective.

3. Le Comité des Ministres examinera dans un esprit constructif les problèmes dont il sera saisi, en encourageant les Etats membres, par le dialogue et la coopération, à prendre toute mesure appropriée pour être en conformité avec le Statut en la matière.

4. Lorsqu'il estimera qu'une action spécifique s'impose, le Comité des Ministres pourra décider de :

- charger le Secrétaire Général d'une mission de contact, d'information ou de conseil ;
- formuler un avis ou une recommandation ;
- faire une communication à l'Assemblée parlementaire ;
- prendre toute autre décision conformément à ses pouvoirs statutaires.

5. Le Comité des Ministres continuera de rechercher une plus grande efficacité de ses procédures en vue d'assurer le respect des engagements, dans le cadre d'un dialogue constructif.

## Bibliographie sommaire

### 1. Ouvrages généraux

BURBAN (J.-L.), *Le Conseil de l'Europe*, Paris, 1985, Presses universitaires de France, collection «Que sais-je?», n° 885, première édition

CONSEIL DE L'EUROPE, *L'Assemblée parlementaire – Procédure et pratique*, Strasbourg, 1991, Service de l'édition et de la documentation du Conseil de l'Europe, neuvième édition

DUCLOS (P.), *Le Conseil de l'Europe*, Paris, 1964, Presses universitaires de France, collection «Que sais-je?», n° 885, deuxième édition revue et corrigée

KLEBES (H.), «Das Ministerkomitee – Probleme eines intergouvernementalen Organs» in *Das Europa der Siebzehn*, Bonn, 1974

LAMOUREUX (F.) et MOLINIÉ (J.), *Un exemple de coopération intergouvernementale: le Conseil de l'Europe*, Paris, 1972, Presses universitaires de France, dossiers Themis

MELCHIOR DE MOLENES (Ch.), *L'Europe de Strasbourg: une première expérience de parlementarisme européen*, Paris, 1971, Editions Roudil

ROBERTSON (A.-H.), *Le Conseil de l'Europe – Sa structure, ses fonctions et ses réalisations*, Leyde, 1962, A.W. Sythoff (ouvrage paru dans la série «Aspects européens», collection d'études relatives à l'intégration européenne publiée sous les auspices du Conseil de l'Europe, série C: Politique, n° 8)

### 2. Ouvrages sur les fonctions du Comité des Ministres en application de la Convention européenne des Droits de l'Homme

BARTSCH (H.-J.), «The supervisory functions of the Committee of Ministers under Article 54 – a postscript to LUEDICKE-BELKACEM-KOÇ» in: *Protection des droits de l'homme – La dimension européenne*, Cologne, 1988, Carl Heymanns Verlag KG

DRZEMCZEWSKI (A.), «Decision on the Merits: by the Committee of Ministers» in *The European System for the protection of Human Rights*, 1993, R. St. J. Macdonald, F. Matscher and H. Petzold, Martinus Nijhoff Publishers

HONDIUS (F.), «The other Forum» in *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne*, Cologne, 1988, Carl Heymanns Verlag KG

WIEBRINGHAUS (H.), «Jurisprudence et procédure du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vertu du premier paragraphe de l'article 32 de la Convention européenne des Droits de l'Homme» in *Mélanges offerts à Polys Modinos – Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Paris, 1968, Editions A. Pedone

Rossy (Ph.), *Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme: les articles 32 et 54 de la Convention*, thèse présentée à la Faculté de droit de l'université de Lausanne, Zurich, 1982, Editions Juris Druck + Verlag Zurich