

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 June 1992

Doc. 6629

INFORMATION REPORT

on the enlargement of the Council of Europe

(Rapporteur: Mr. REDDEMANN,
Germany, Christian Democrat)

Introduction

The changes in east and south-east European countries are setting new tasks for the Council of Europe. They are forcing the Organisation to redefine the boundaries of Europe, to recall the fundamental preconditions for membership, to consider co-operation with non-European states, and to adapt the working methods *inter alia* of the Parliamentary Assembly to the new situation.

The Bureau of the Assembly and various committees have formulated the bases for carrying out the tasks. They are mainly contained in the reports on the geographical enlargement of the Council of Europe (conclusions of the Bureau) (AS/Bur (43) 93), on access by European non-member states to institutions operating under certain Council of Europe conventions relating to human rights (Rapporteur: Mrs Haller, Doc. 6585), on the Council of Europe and the new sovereign republics of eastern Europe (Rapporteur: Mr Tarschys, Doc. 6484) and on the role of the Council of Europe in the "new Europe" (Rapporteur: Mr Soares Costa, Doc. 6365).

The Parliamentary Assembly must harmonise the various reports with each other in order to adopt proposals for concrete action as soon as possible.

The ensuing report is a contribution to the debate with a view to preparing the requisite work. The conclusions of the Bureau of the Assembly on the geographical enlargement of the Council of Europe are contained in Appendix I. Those of the Committee on Relations with European Non-Member Countries are in Appendix II.

1. Preconditions for membership

The Council of Europe is an organisation of European states. The Statute of the Council of Europe provides that the fundamental prerequisite for accession is that the candidate state be

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 juin 1992

Doc. 6629

RAPPORT D'INFORMATION

sur l'élargissement du Conseil de l'Europe

(Rapporteur: M. REDDEMANN,
Allemagne, démocrate-chrétien)

Introduction

Les transformations qui s'opèrent dans les Etats de l'Europe de l'Est et du Sud-Est entraînent de nouvelles tâches pour le Conseil de l'Europe. Elles l'obligent à définir les frontières de l'Europe, à rappeler les conditions fondamentales de l'adhésion, à réfléchir sur la coopération avec des Etats non européens et à adapter ses modalités de travail et celles de l'Assemblée parlementaire à la nouvelle situation.

Le Bureau de l'Assemblée et différentes commissions ont formulé des principes de base pour la réalisation de ces tâches. Il s'agit notamment des rapports sur l'extension géographique du Conseil de l'Europe (voir annexe I, conclusions du Bureau), sur l'accès d'Etats européens non membres aux institutions fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme (voir Doc. 6585, rapporteur: M^{me} Haller), sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines de l'Europe de l'Est (voir Doc. 6484, rapporteur: M. Tarschys) et sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle Europe (voir Doc. 6365, rapporteur: M. Soares Costa).

L'Assemblée parlementaire doit s'employer à harmoniser les différents rapports pour pouvoir arrêter — dans les meilleurs délais — des propositions concrètes.

Le présent rapport est une contribution à la préparation de ces travaux. Les conclusions du Bureau de l'Assemblée sur l'extension géographique du Conseil de l'Europe figurent à l'annexe I, celles de la commission des relations avec les pays européens non membres à l'annexe II.

1. Conditions d'adhésion

Le Conseil de l'Europe est une organisation d'Etats européens. Aux termes de son Statut, la condition fondamentale exigée de tout membre est d'être un Etat de droit garantissant le respect

based on the rule of law, guaranteeing human rights and the fundamental freedoms.

Hitherto, the Statute has differentiated between sovereign states (Article 4), which can become full members, and other countries (Article 5) which have not obtained sovereignty.

Since the foundation of the Council of Europe the number of sovereign states in Europe has increased. The number of dependent countries has decreased. Of all states on European territory, only the Principalities of Andorra and Monaco do not enjoy full sovereignty.

The Holy See, which does not have a democratic system because of its special position as the seat of the world Catholic Church, holds observer status with the Council of Europe Committee of Ministers.

The State of Israel, aware of its obligations under the Council of Europe fundamental principles, has observer status with the Parliamentary Assembly. Israel's geographical situation makes the republic's full membership impossible, however desirable this might be.

2. *The European condition*

In addition to the safeguard of democratic rights, the Council of Europe's Statute requires a member state to be part of the European continent.

However, the founder states did not require the national territory of a member state to be situated exclusively in Europe. For example, the Republic of Turkey was accepted as a full member. The French Republic was already a full member when the present-day Republic of Algeria was constitutionally still part of the French Republic.

The precondition remained that a state which is considered to be only partly on the European continent must be integrated into European culture and see itself as a European state.

3. *Definition of Europe*

Geographically speaking, Europe cannot be so unambiguously defined as other continents, because the "old continent" gives the impression of being an intricately shaped peninsula appended to Asia.

For this reason Europe as a continent has always been defined in historical and cultural

des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Statut du Conseil de l'Europe actuel établit une distinction entre les Etats souverains (article 4), qui peuvent devenir membres de plein droit, et les « pays » (article 5) dont la souveraineté n'est pas acquise.

Depuis la fondation du Conseil de l'Europe, le nombre des Etats souverains en Europe a augmenté, celui des pays non indépendants a diminué. Sur le territoire européen, seules les principautés d'Andorre et de Monaco ne jouissent pas d'une pleine souveraineté.

Le Saint-Siège qui, en raison de sa qualité particulière de siège de l'Eglise catholique, n'est pas doté d'un régime démocratique, jouit du statut d'observateur auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

L'Etat d'Israël, qui s'est engagé à satisfaire aux exigences fondamentales du Conseil de l'Europe, dispose du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire. Le statut de membre de plein droit, pour souhaitable qu'il puisse paraître, ne lui est pas accessible en raison de sa situation géographique.

2. *Appartenance à l'Europe*

Outre la garantie des droits démocratiques, le Statut du Conseil de l'Europe exige des Etats membres qu'ils fassent partie du continent européen.

Il n'a cependant jamais exigé, pas même des Etats fondateurs, que le territoire national se trouve tout entier sur le continent européen. C'est ainsi que la République de Turquie a pu devenir membre de plein droit. La République française l'était déjà alors que, aux termes des dispositions de la Constitution, l'actuelle République algérienne faisait encore partie de la République française.

Les Etats n'ayant qu'une partie du territoire national sur le continent européen devaient toutefois être de culture européenne, se considérer comme Etat européen et définir leur rôle en tant que tel.

3. *Définition de l'Europe*

Sur le plan géographique, on ne peut donner de l'Europe une définition aussi claire et précise que dans le cas des autres continents, car le « vieux continent » se présente comme une péninsule abondamment morcelée située à l'extrémité de l'Asie.

On a donc donné de tout temps de l'Europe une description historique et culturelle,

terms, although conceptions of the extent of Europe have differed immensely throughout the centuries.

Theoretical discussion of the boundaries of Europe were of no concern to the Council of Europe's founding fathers, because at the time the potentially controversial borders in the east required no investigation.

The Soviet Government's assertion that the Council of Europe was nothing but an instrument of the cold war, and the consequent hostile policy adopted by the Soviet Union *vis-à-vis* the Council rendered an exact reconnaissance of borders superfluous.

4. *Lack of a recognised eastern border*

Even now Europe has no internationally binding eastern boundary. Since Tsarist Russia had overstepped all theoretical borders between Europe and Asia with its annexations of states east of Russia proper, although a distinction was drawn between European and Asian Russia no conclusions were drawn under constitutional or international law, inside or outside Russia.

After the Soviet Union collapsed and was temporarily split up into so-called socialist republics, the Russian Socialist Federal Republic was divided into administrative units but no borders were laid out to form a mandatory line of separation between Europe and Asia.

5. *Eastern demarcation line*

In the public discussion which followed the slogan "Europe from the Atlantic to the Urals", coined by the former French President Charles de Gaulle, a dividing line between Europe and Asia emerged running from the middle of the Bosphorus through the Black Sea to the estuary of the Ural river, via the whole course of the Ural river, and finally along the crests of the Ural mountains to the northern edge of the Euro-Asian land mass.

This line would not be exact enough if it had to be used to establish a national border. However, it is quite adequate as a dividing line between two continents which is not intended to be binding under national or international law.

Since the member states of the Council of Europe have hitherto refrained from challenging the Ural line, the Council should accept it as being the eastern demarcation of Europe.

les idées sur l'étendue de l'Europe ayant considérablement varié au cours des siècles.

Pour les fondateurs du Conseil de l'Europe, le débat théorique sur les frontières de l'Europe ne présentait guère d'intérêt car il n'y avait pas lieu alors de fixer avec précision les frontières orientales, source possible de controverses.

La thèse du Gouvernement soviétique, selon laquelle le Conseil de l'Europe n'était autre chose qu'un instrument de la guerre froide, et l'hostilité manifestée en conséquence par l'Union Soviétique à son égard, rendaient superflue toute délimitation précise des frontières.

4. *Pas de frontière orientale formellement reconnue*

A ce jour, l'Europe n'a pas de frontière orientale formellement fixée en droit international. La Russie des tsars ayant déjà franchi, par l'annexion d'Etats à l'est de la Russie proprement dite, toutes les frontières théoriques entre l'Europe et l'Asie, on parlait effectivement d'une Russie d'Europe et d'une Russie d'Asie, mais ni en Russie ni hors de Russie, l'on ne tira de conséquences sur le plan du droit international.

Après la division temporaire de l'Union Soviétique (aujourd'hui dissoute) en républiques socialistes, on a certes découpé la République fédérative socialiste de Russie (RFSR) en unités administratives, sans tracer pour autant de frontière marquant officiellement la démarcation entre l'Europe et l'Asie.

5. *Le tracé le plus oriental*

Du débat public autour de l'idée chère surtout à Charles de Gaulle, alors Président de la République française — «l'Europe de l'Atlantique à l'Oural» — se dégagait une ligne de démarcation entre l'Europe et l'Asie qui, partant du milieu du Bosphore, traversait la mer Noire jusqu'à l'embouchure de l'Oural, longeait le fleuve et suivait enfin la ligne de crête des monts de l'Oural jusqu'à la frontière septentrionale du continent euro-asiatique.

Ce tracé ne serait pas assez précis s'il s'agissait de fixer la délimitation de frontières étatiques, mais il convient parfaitement pour une démarcation entre deux continents, sans effets en droit public ou international.

Etant donné que les Etats composant jusqu'ici le Conseil de l'Europe ne contestent pas la ligne de l'Oural, l'Organisation devrait accepter ce tracé comme limite extrême de l'Europe à l'est.

6. Potential member states

The following consequences are the result of the stipulation of the Statute that a Council of Europe member state must be a European state:

In addition to the twenty-seven current sovereign member states of the Council of Europe, the following states in the east and south-east of the continent count as European states:

a. in the Baltic: Estonia, Latvia and Lithuania;

b. west of the Russian Federation: Belarus and the Ukraine. Moldova has declared itself sovereign. Some quarters are advocating the country's reunion with Romania;

c. in the Balkans: Romania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Slovenia, Serbia/Montenegro and Albania.

The existence of Macedonia (previously a Yugoslav republic) is disputed by Greece. Serbia is not prepared to free the proclaimed Republic of Kosovo. The status of Vojvodina remains controversial;

d. in the Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia.

7. The Federation of Russia

The Federation of Russia has a special role to play. Its government headquarters and main political centre are indisputably in Europe, even though large tracts of the republic are undoubtedly on Asian soil.

Russia's geographical situation entitles it to become a member of the Council of Europe. Doubts are currently still justified as to whether the country fulfils the other prerequisites for membership. More detailed examination would be required.

8. Asian ex-Soviet republics

Of the former Soviet republics, Kazakhstan, Kyrgyzia, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan are all indubitably situated outside the borders of Europe as defined in Section 5.

The western area of Kazakhstan is on European soil. However, despite the large European population groups (mainly Russian) there is no European orientation as described in Section 7 of this report as a precondition for full membership.

6. Eventuels Etats membres

De la disposition du Statut, en vertu de laquelle seuls des Etats européens peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe, découlent les conséquences suivantes:

Outre les vingt-sept Etats souverains, membres à ce jour du Conseil de l'Europe, sont considérés comme européens à l'est et au sud-est du continent, les Etats suivants:

a. dans la région de la Baltique: Estonie, Lettonie, Lituanie;

b. à l'ouest de la Fédération de Russie: Bélarus et Ukraine. La Moldova s'est proclamée Etat souverain. A noter l'existence de courants favorables à un rattachement ultérieur du pays à la Roumanie;

c. dans les Balkans: Roumanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Slovénie, Serbie/Monténégro et Albanie.

L'existence de la Macédoine (antérieurement République yougoslave) est contestée par la Grèce. La Serbie n'accepte pas la souveraineté proclamée par le Kosovo. Le statut de la Vojvodine est controversé;

d. dans le Caucase: Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

7. La Fédération de Russie

La Fédération de Russie a ceci de particulier que le siège du gouvernement et le centre politique se trouvent indubitablement en Europe, bien que de vastes régions de la république se trouvent incontestablement en Asie.

Sa situation géographique autorise la Russie à devenir membre du Conseil de l'Europe. Remplit-elle les autres conditions de l'adhésion? On peut, pour l'instant, en douter. Un examen approfondi s'imposerait.

8. Républiques asiatiques de l'ex-Union Soviétique

Les Républiques du Kazakhstan, de Kirghizie, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan, républiques de l'ex-Union Soviétique, se trouvent clairement à l'extérieur des frontières de l'Europe, selon la définition donnée dans le point 5 ci-dessus.

La partie occidentale du Kazakhstan se trouve sur le territoire européen. Cependant, malgré la présence d'importants groupes de populations européennes (surtout des Russes), le pays ne semble pas « tourné » vers l'Europe, au sens où l'entend le point 7 ci-dessus, condition pour devenir membre de plein droit.

9. *Border changes must be peaceful*

In view of the disputes, and indeed armed conflict, between various states and nationalities in the former Soviet Union and what used to be Yugoslavia, changes to borders and the creation of further states cannot be excluded. No description of the current situation can therefore be viewed as definitively establishing the present-day system of states.

The Council of Europe is guided here by the provisions of the CSCE Final Act which permits modifications to borders but stipulates that they must be made without the use of force, and, obviously, not against the will of the populations involved.

For the Council of Europe, the peoples' right of self-determination remains one of the mainstays of the system for maintaining peace in Europe.

10. *Co-operation with non-European states*

In view of the interest shown by non-European states neighbouring our continent, we should investigate, as part of the current overall changes, how co-operation could be pursued between these states and the organs of the Council of Europe.

The states in question cannot become full members because the Council's lofty aims preclude it from giving the impression of using co-operation between European peoples to attempt to draw other states back into a European area of influence and curtail their right of self-determination.

The Council of Europe should keep itself within modest limits and lay very narrow boundaries for co-operation with non-European states. Above all, we must prevent the coercive membership of the ex-Soviet Union or the fact of belonging to a former European colonial system from becoming the precondition for co-operation.

11. *Regulations for co-operation*

States which wish to co-operate with the Council of Europe must apply the principles on which the Council bases its own work. They may accede to all Council of Europe conventions which do not necessitate collaboration in one of the Council's organs.

If a co-operating state wishes to enforce the European Convention on Human Rights on its own territory, negotiations must be conducted

9. *Modifications de frontières par des moyens exclusivement pacifiques*

Vu les conflits, en partie armés, entre plusieurs Etats et nationalités de l'ex-Union Soviétique et de l'ex-Yougoslavie, de nouvelles modifications de frontières et de nouvelles constitutions d'Etats ne sont pas à exclure. On ne saurait donc considérer la description de la situation présente comme fixant définitivement les rapports étatiques.

Le Conseil de l'Europe fait sienne la disposition de l'Accord final de la CSCE, selon laquelle les frontières peuvent certes être modifiées, mais non par la force et en aucun cas contre la volonté de la population concernée.

Au demeurant, le droit des peuples à l'autodétermination reste pour le Conseil de l'Europe l'un des piliers de la paix en Europe.

10. *Coopération avec les Etats non européens*

Compte tenu de l'intérêt manifesté par des Etats non européens voisins de notre continent, il y a lieu d'examiner, dans le contexte global des changements actuels, la forme que pourrait prendre la coopération de ces Etats avec les organes du Conseil de l'Europe.

L'adhésion pleine et entière reste exclue car le Conseil de l'Europe, eu égard au caractère élevé de ses objectifs, ne doit pas donner l'impression de vouloir, par la coopération avec des peuples européens, attirer d'autres Etats dans une sphère d'influence et restreindre ainsi leur faculté d'autodétermination.

Il appartient au Conseil de l'Europe, se limitant lui-même en toute objectivité, de fixer d'étroites limites à la coopération avec des Etats non européens. Il faut éviter surtout de faire de l'appartenance forcée à l'ex-Union Soviétique ou à un ancien système colonial européen une condition à la coopération.

11. *Règles de la coopération*

Les Etats qui souhaitent coopérer avec le Conseil de l'Europe doivent mettre en œuvre les principes sur lesquels le Conseil de l'Europe fonde sa propre activité. Ils peuvent adhérer à toutes les conventions du Conseil de l'Europe qui n'impliquent pas de coopération avec l'un des organes du Conseil de l'Europe.

Si un Etat «coopérant» souhaite appliquer sur son territoire la Convention européenne des Droits de l'Homme, il faudra engager des

to determine how it aims to comply with the decisions of the European Commission of Human Rights and the judgments of the European Court of Human Rights — and how its collaboration on these bodies is to be organised.

In order to enable co-operating states to work in the Council of Europe's committees, a co-operation committee must be set up composed of representatives of the co-operating states, the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. The committee would then decide on the themes for co-operation.

The Parliamentary Assembly shall debate the agreed themes during at least one session every year. During preparation of the debate, the representatives of the co-operating states may submit proposals to the Parliamentary Assembly committees. If the committees and the representatives of the co-operating states are unable to secure a joint decision, the divergent opinions must be set forth in the relevant committee report.

Delegations of the co-operating states may take part in the Parliamentary Assembly debates on the themes formulated by the co-operating committee, and have full entitlement to take the floor. In such cases, Assembly resolutions may only be adopted if a majority of the representatives of the co-operating states are in favour.

12. *Special guest/observer status*

Special guest status for the parliaments of European non-member states would be cancelled as soon as all states currently or prospectively holding such status have become full members or, for statutory reasons, are disqualified from becoming full members.

Observer status would remain restricted to the two states currently holding it (Israel's observer status with the Assembly under Rule 55 of the Assembly's Rules of Procedure and the observer status of the Holy See with the Council of Europe).

If these statuses were cancelled, the modalities of co-operation between the Council of Europe and the Holy See would have to be re-examined, as would the rights currently enjoyed by Israel. However, the latter could apply for the status of co-operating state.

13. *Associate member*

The possibility of becoming an associate member, which has not been made use of since 1955, could be cancelled, in the absence of applicants.

pourparlers pour voir comment il entend se soumettre aux décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme et aux arrêts de la Cour, et comment organiser sa participation à ces deux instances.

Pour permettre aux Etats coopérants de participer aux travaux des instances du Conseil de l'Europe, il faut mettre en place un comité de coopération composé de représentants des Etats concernés, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. C'est à ce comité qu'il appartiendra de définir les thèmes de la coopération.

L'Assemblée parlementaire consacrerait tous les ans une séance au moins à un débat sur les thèmes retenus. Lors de la préparation du débat, les représentants des Etats parties à la coopération pourraient soumettre leurs propositions aux commissions de l'Assemblée parlementaire. En l'absence d'accord entre les commissions et les représentants de ces Etats, les divergences d'opinion devraient être consignées dans le rapport de la ou des commission(s) en question.

Les délégations des Etats coopérants seraient habilitées à prendre la parole dans les débats de l'Assemblée parlementaire sur les thèmes examinés par le comité de coopération. Dans ce cas, les résolutions de l'Assemblée ne seraient adoptées que si une majorité des représentants des Etats coopérants y était favorable.

12. *Statut d'invité spécial/statut d'observateur*

Le statut d'invité spécial prévu pour les parlements des Etats européens non membres serait supprimé dès que tous les Etats, qui ont actuellement ce statut ou vont l'obtenir, seraient devenus membres de plein droit ou ne pourraient le devenir pour des raisons statutaires.

Le statut d'observateur resterait limité aux deux Etats qui en bénéficient actuellement (le statut d'observateur d'Israël au sein de l'Assemblée conformément à l'article 55 du Règlement de l'Assemblée et la mission d'observateur du Saint-Siège auprès de l'Organisation).

Si ces statuts étaient supprimés, il conviendrait de revoir les formes de coopération entre le Conseil de l'Europe et le Saint-Siège, ainsi que les droits dont jouit actuellement Israël. Celui-ci pourrait, toutefois, demander le statut d'Etat coopérant.

13. *Membre associé*

La possibilité de devenir membre associé, dont il n'est plus fait usage depuis 1955, pourrait être supprimée faute de candidats.

Transferring the concept of "associate member" to a state co-operating with the Council of Europe could lead to misunderstandings because "associates" have hitherto been non-sovereign states. "Second-class membership" would also hamper the desired co-operation with the United States and Canada.

14. *Working methods of the Parliamentary Assembly*

The extension of the Council of Europe to new member states, and the possible extension of Parliamentary Assembly debates to delegations from co-operating states, will force the Parliamentary Assembly to change its working methods.

The Assembly must either increase the number of its sittings or, when establishing the order of business, reduce the number of items for debate.

Debates in which the majority of registered speakers are given only three minutes or have no opportunity at all to speak do not do justice to the work of the Parliamentary Assembly.

15. *Co-ordination of the work*

Since the points of view expressed in various committees are still divergent, the Bureau should set up a special committee made up of members of the *Ad hoc* Committee for the Revision of the Statute, the Political Affairs Committee, the Committee on Relations with European Non-Member Countries, the Committee on Legal Affairs and Human Rights and the Committee on Rules of Procedure. The special committee would be responsible for co-ordinating the various fields of work and formulating a common position thereon.

APPENDIX I

The geographical enlargement of the Council of Europe: policy options and consequences

Conclusions of the Bureau of the Assembly as approved on 22 April 1992¹

I. Introduction

At their meetings on 10 and 11 March 1992, respectively, the *Ad hoc* Committee on Relations with Eastern Europe and the Bureau held a first exchange of views on a paper presented by the Clerk of the Assembly and first distributed on 18 February 1992.

1. This document does not take into account developments since this date.

Transférer la notion de membre associé à un Etat coopérant avec le Conseil de l'Europe pourrait être source de malentendus, car, jusqu'à présent, les membres associés n'étaient pas des Etats souverains. L'existence d'un statut de membre «de seconde classe» ferait obstacle à la coopération à laquelle aspire le Conseil de l'Europe avec les Etats-Unis et le Canada.

14. *Méthodes de travail de l'Assemblée parlementaire*

L'extension du Conseil de l'Europe par l'adhésion de nouveaux membres et l'élargissement éventuel de l'Assemblée parlementaire lors des débats avec les délégations d'Etats coopérants contraindront l'Assemblée parlementaire à modifier ses méthodes de travail.

L'Assemblée devra soit augmenter le nombre de ses sessions, soit se limiter, dans l'établissement de l'ordre du jour, à un nombre de points inférieur à ce qui était le cas jusqu'ici.

Les débats lors desquels la plupart des orateurs inscrits disposent tout au plus de trois minutes pour intervenir (quand ils réussissent à prendre la parole!) ne rendent pas justice à l'activité de l'Assemblée parlementaire.

15. *Coordination des travaux*

Eu égard aux divergences d'opinion qui subsistent dans plusieurs commissions, le Bureau devrait réunir dans les meilleurs délais la commission *ad hoc* pour la révision du Statut, la commission des questions politiques, la commission des relations avec les pays européens non membres, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission du Règlement afin de coordonner les différents domaines d'activité et d'élaborer une position commune.

ANNEXE I

L'extension géographique du Conseil de l'Europe: options politiques et conséquences

Conclusions du Bureau de l'Assemblée telles qu'approuvées le 22 avril 1992¹

I. Introduction

A leurs réunions des 10 et 11 mars 1992, respectivement, la commission *ad hoc* des relations avec l'Europe de l'Est et le Bureau ont tenu un premier échange de vues sur un document présenté par le Greffier de l'Assemblée et distribué pour la première

1. Ce document ne tient pas compte des développements intervenus depuis cette date.

The Bureau then asked the Clerk to prepare a revised version for the committee's and the Bureau's meetings on 22 April 1992.

In accordance with the Bureau's instructions, the paper was to provide a basis for discussion on the policy or strategy to be adopted by the Assembly regarding the admission of new members, special guest status and other forms of co-operation with the Council of Europe.

In this connection, it should be underlined that an important contribution to this debate had already been made by Mr Tarschys with his Report on the Council of Europe and the new sovereign republics of eastern Europe (Doc. 6484 of 13 September 1991), though written at a time when the Union of Soviet Socialist Republics was still formally in existence. The work of the *Ad hoc* Committee on the Revision of the Statute is also relevant, as the proposed new wordings of Articles 3 and 4 and, in particular, that of Article 5 (see Appendix A) have a direct bearing on the issue.

Having considered the Clerk's paper at its meetings of 11 March and 22 April 1992 and taken account of the advice given by the *Ad hoc* Committee on Relations with Eastern Europe, the Bureau reached the conclusions reflected below. It decided that they should be communicated to:

- the Political Affairs Committee which is to prepare a report for debate at the Budapest part-session on 30 June 1992;

- the Committee on Relations with European Non-Member Countries and the Committee on Legal Affairs and Human Rights which are requested to forward their contributions to the Political Affairs Committee before the latter's meeting on 4 June 1992 when the aforementioned report is to be adopted in committee, so as to allow its distribution in good time before the Budapest plenary session (see Rule 28, paragraph 2).

The present paper is sub-divided in three parts: Part II deals with the conditions of membership and Part III, with potential new members. Part IV is concerned with the consequences of enlargement on the nature and functioning of the Organisation.

II. Conditions of membership

1. Relevant articles of the Statute

It emerges from Articles 3 and 4 of the Statute in its present wording that, in order to become a member of the Council of Europe, a state must be European, recognise the rule of law and respect human rights and fundamental freedoms. It must also "collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council ...". This includes meeting its financial obligations (see Article 9). The condition that a member must be a democracy is implicit in the preamble (and in Chapter V on the Parliamentary Assembly). The revised version that will be proposed by the Bureau's *Ad hoc* Committee on the Revision of the Statute would reinforce Articles 3 and 4, *inter alia* by inserting the conditions that the state in question must

fois le 18 février 1992. Le Bureau a ensuite demandé au Greffier de préparer une nouvelle version, pour les réunions de la commission *ad hoc* et du Bureau le 22 avril 1992.

Conformément aux instructions du Bureau, le document devait servir de base pour la suite des discussions sur la politique ou «la stratégie» que devrait adopter l'Assemblée en ce qui concerne l'admission de nouveaux membres, le statut d'invité spécial et d'autres formes de coopération avec le Conseil de l'Europe.

A cet égard, il convient de souligner que le Doc. 6484 du 13 septembre 1991 de M. Tarschys intitulé «Rapport sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est» a représenté une importante contribution à ce débat, bien qu'il ait été rédigé à une époque où l'Union des Républiques socialistes soviétiques existait encore, du moins formellement. Le travail de la commission *ad hoc* pour la révision du Statut est également pertinent. En effet, le projet de nouvelle rédaction des articles 3 et 4 et en particulier de l'article 5 (voir annexe A) a une incidence directe sur la question.

Après avoir examiné le document du Greffier à ses réunions des 11 mars et 22 avril 1992 et tenant compte de l'avis donné par la commission *ad hoc* sur les relations avec les pays de l'Est, le Bureau est parvenu aux conclusions exposées ci-après. Il a décidé qu'elles devraient être communiquées:

- à la commission des questions politiques qui préparera un rapport pour débat lors de la partie de session à Budapest le 30 juin 1992;

- à la commission des relations avec les pays européens non membres et à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme qui sont invitées à apporter leur contribution à la commission des questions politiques avant la réunion de cette dernière le 4 juin 1992, date à laquelle le rapport mentionné ci-dessus doit être adopté en commission, pour permettre sa distribution à temps avant la session plénière de Budapest (voir article 28, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée).

Le présent document est divisé en trois parties: la partie II traite des conditions d'adhésion et la partie III des nouveaux membres potentiels. Quant à la partie IV, elle est consacrée aux conséquences de l'extension géographique sur la nature et le fonctionnement de l'Organisation.

II. Les conditions d'adhésion

1. Articles pertinents du Statut

Il ressort des articles 3 et 4 du Statut, tels qu'ils sont actuellement rédigés, que, pour devenir membre du Conseil de l'Europe, un Etat doit être européen, reconnaître le principe de la prééminence du droit et respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il doit aussi «collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I^{er}». Cela signifie qu'il doit satisfaire à ses obligations financières (voir article 9). La condition selon laquelle tout membre doit avoir un régime démocratique est implicite dans le préambule (et dans le chapitre V, consacré à l'Assemblée parlementaire). La version révisée qui sera proposée par la commission *ad hoc* pour la révision du Statut tendra à renforcer les articles 3 et 4,

be a pluralist parliamentary democracy and that it accedes to the European Convention on Human Rights. (Both conditions already correspond to the Assembly's practice when formulating its opinions on applications for membership.)

There is unanimity in the Assembly, as in the Committee of Ministers, that the Organisation's principles with regard to pluralist parliamentary democracy, rule of law and human rights must be firmly upheld where membership is in question. The Assembly has been more flexible as far as special guest status is concerned (see Rule 55.a, paragraph 1).

2. The concept of "European"

On the other hand, the Organisation (the Assembly and the Committee of Ministers) need a clear policy as to what is "European". This was also underlined, on both sides, during the meeting on 21 April between the *Ad hoc* Committee on the Revision of the Statute and a delegation of the Ministers' Deputies.

Unless one day the meaning of the term were to be extended to the southern and south-eastern shores of the Mediterranean (an idea occasionally put forward) this problem concerns only the former republics of the Soviet Union. Mr Tarschys (paragraph 18 of Document 6484) had divided them into four categories:

- i. the three Baltic republics: Estonia, Latvia, Lithuania;
- ii. the other European republics: Russia, Belarus, Moldova, Ukraine;
- iii. the Caucasian republics: Armenia, Azerbaijan, Georgia;
- iv. the five Asian republics: Kazakhstan, Kirgizia, Tadzhikistan, Turkmenistan and Uzbekistan.

While the qualification "European" is obvious for categories i and ii above, it is less so for category iii and it would be difficult to accept for category iv.

It is true that the CSCE has accepted all ex-Soviet republics as participating states, following their acceptance of CSCE commitments and responsibilities. However, the Council of Europe is obviously not bound to follow this example: the CSCE has never been purely European and it has now become an American-European-Asian framework of co-operation with fifty-one members¹. It has also been argued, more particularly with regard to special guest status (which has come to be regarded as a preliminary stage to full

1. That is to say, twenty-five CSCE states are not, for the time being, members of the Council of Europe:

- all fifteen ex-Soviet republics (although Russia, Estonia, Latvia and Lithuania have special guest status);
- Bulgaria, Romania and Albania (all enjoying special guest status);
- Yugoslavia and its break-away republics Slovenia and Croatia (only Slovenia holding special guest status);
- Monaco and the Holy See;
- Canada and the United States.

notamment en insérant des conditions supplémentaires, à savoir que l'Etat en question doit être une démocratie parlementaire pluraliste et adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme. (Ces deux conditions correspondent déjà à la pratique suivie par l'Assemblée lorsque celle-ci formule un avis sur une demande d'adhésion).

Tant l'Assemblée que le Comité des Ministres considèrent à l'unanimité que, dès lors qu'il s'agit d'adhésion à part entière, les principes de l'Organisation relatifs à la démocratie parlementaire pluraliste, à la prééminence du droit et aux droits de l'homme doivent être affirmés avec force. L'Assemblée s'est montrée plus souple en ce qui concerne le statut d'invité spécial (voir article 55 *bis*, paragraphe 1, du Règlement).

2. Le concept « européen »

En revanche, il reste à l'Organisation (l'Assemblée et le Comité des Ministres) à déterminer une politique claire en ce qui concerne ce qui est « européen ». Cela a aussi été souligné, de part et d'autre, lors de la réunion du 21 avril entre la commission *ad hoc* pour la révision du Statut et une délégation des Délégués des Ministres.

A moins que ce qualificatif ne soit étendu, un jour, à la rive sud et sud-est de la Méditerranée (idée parfois suggérée), ce problème ne concerne que les anciennes républiques de l'Union Soviétique. M. Tarschys les a regroupées en quatre catégories (paragraphe 18 du Doc. 6484):

- i. les trois républiques baltes: Estonie, Lettonie, Lituanie;
- ii. les autres républiques européennes: Bélarus, Moldova, Russie, Ukraine;
- iii. Azerbaïdjan, Géorgie;
- iv. les cinq républiques asiatiques: Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan.

Si les catégories i. et ii. ci-dessus peuvent incontestablement être qualifiées d'européennes, cela est plus douteux dans le cas de la catégorie iii., et difficilement acceptable pour la catégorie iv.

Certes, la CSCE a accepté toutes les républiques ex-soviétiques en tant qu'Etats participants, à la suite de leur acceptation des engagements et responsabilités liés à la CSCE. Mais il est clair que le Conseil de l'Europe n'est pas tenu de suivre cet exemple: la CSCE n'a jamais été exclusivement européenne et elle est devenue entre-temps un cadre de coopération américano-européo-asiatique avec cinquante et un membres¹. On a fait valoir aussi, notamment en ce qui concerne le statut d'invité spécial (qu'on a fini par considérer

1. Vingt-cinq Etats de la CSCE ne sont pas actuellement membres du Conseil de l'Europe:

- les quinze républiques ex-soviétiques (bien que la Russie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie aient le statut d'invité spécial);
- la Bulgarie, la Roumanie et l'Albanie (ayant toutes le statut d'invité spécial);
- la Yougoslavie et ses républiques sécessionnistes, la Croatie et la Slovénie (cette dernière seulement ayant le statut d'invité spécial);
- Monaco et le Saint-Siège;
- le Canada et les Etats-Unis.

membership), that one should not refuse to the part what had been granted to the whole. But there is a difference between granting special guest status or membership to a state which has both a predominantly European population as well as a substantial non-European population and to former parts of that state which are clearly non-European. When, for example, Algeria ceased to be a Department of the French Republic, it was not offered (nor asked for) membership of the Council of Europe.

The discussions in the Bureau were not entirely conclusive as to whether the Caucasian states should be considered European. In view of their cultural links with Europe, a majority would admit the possibility of Armenia, Azerbaijan and Georgia becoming members, if and when their internal situation conformed with Council of Europe standards and if there was a clear will, on their part, to be considered part of the European family. In any case, the Bureau held that no difference must be made between them in this respect.

There was unanimity that the Asian ex-Soviet republics were not eligible for full Council of Europe membership. However, it was felt that there were, nevertheless, strong political and security arguments for drawing them closer to the Council of Europe. The new type of associate membership (see Appendix A), if it were agreed upon, and other forms of co-operation as initiated already (for example, training schemes under the Demosthenes Programme, legal counselling, accession to Council of European conventions) would be appropriate instruments to this end — always provided that there was a reciprocal desire of co-operation.

III. Potential new members

1. Short term

a. Bulgaria

It is taken for granted that the Assembly's positive opinion will be adopted on 5 May, and that Bulgaria will be admitted to the Council of Europe on the occasion of the Committee of Ministers' session on 7 May.

b. Estonia, Latvia and Lithuania

The Bureau noted that the three countries who hold special guest status in the Assembly are expected to accede to the European Cultural Convention on 7 May.

Concerning full membership, the reports of the three teams of eminent lawyers (members of the Court and Commission of Human Rights) had suggested that there were still problems regarding the conformity of the internal legal order of these countries with Council of Europe standards, apart from the fact that all of them still needed to organise free general elections.

At its meeting on 22 April, the Bureau was informed that the rapporteurs of the committees con-

comme «l'antichambre» de l'adhésion à part entière), qu'on ne devrait pas refuser à la partie ce qu'on a accordé au tout. Mais accorder le statut d'invité spécial ou la qualité de membre à part entière à un Etat au sein duquel une population majoritairement européenne coexiste avec une population non européenne numériquement non négligeable n'est pas la même chose qu'accorder ce statut ou cette qualité à tel ou tel territoire manifestement non européen qui faisait naguère partie de cet Etat. Par exemple, lorsque l'Algérie a cessé d'être un département français, elle ne s'est pas vu offrir (et n'a pas demandé) l'adhésion au Conseil de l'Europe.

La discussion au sein du Bureau n'a pas été entièrement concluante sur la question de savoir si les Etats du Caucase devaient être considérés comme européens. Compte tenu de leurs liens culturels avec l'Europe, une majorité admettrait la possibilité pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie de devenir membres de l'Organisation quand leur situation interne sera conforme aux normes du Conseil de l'Europe et dans la mesure où il y aura une volonté claire de leur part d'être considérés comme faisant partie de la famille européenne. En tout état de cause, le Bureau estime qu'aucune différence entre eux ne devrait être faite à cet égard.

Il y avait unanimité pour estimer que les républiques ex-soviétiques situées en Asie n'étaient pas éligibles comme membres à part entière du Conseil de l'Europe. Il a été estimé, toutefois, qu'il y avait des arguments de nature politique et de sécurité en faveur d'un rapprochement du Conseil de l'Europe. La nouvelle catégorie de membre associé (voir annexe A), si elle était adoptée, et d'autres formes de coopération déjà engagées (par exemple, projets de formation dans le cadre du programme Démosthène, conseils juridiques, adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe) seraient des instruments appropriés à cette fin — toujours sous réserve qu'il y ait un désir de coopération réciproque.

III. Les nouveaux membres potentiels

1. A court terme

a. Bulgarie

Il est prévu que l'avis positif de l'Assemblée sera adopté le 5 mai et que la Bulgarie sera admise au Conseil de l'Europe à l'occasion de la session du Comité des Ministres le 7 mai.

b. Estonie, Lettonie et Lituanie

Le Bureau a noté que les trois pays qui ont le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée devraient adhérer à la Convention culturelle européenne le 7 mai.

Concernant l'adhésion, les rapports présentés par les trois équipes d'éminents juristes (membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme) donnent à penser que des problèmes demeurent encore concernant la conformité de l'ordre juridique interne de ces pays avec les normes du Conseil de l'Europe, à part le fait que des élections générales libres doivent encore être organisées dans les trois pays.

Lors de sa réunion du 22 avril, le Bureau a été informé que les rapporteurs des trois commissions

cerned (Political Affairs, Non-Member Countries, Legal Affairs) had visited Estonia from 12 to 15 April. In view of the progress made in meeting Council of Europe standards and the prospect of general elections in June 1992, they did not exclude the possibility that the Assembly might adopt a positive opinion at the October 1992 part-session.

No report was yet available from the rapporteurs who visited Latvia from 21 to 24 April, and no date has yet been fixed for the visit of the rapporteurs of the three committees to Lithuania.

The Bureau unanimously considered that accession by these countries depended on:

- the fulfilment of all conditions under the Statute and the European Convention on Human Rights;
- the respect of minorities' rights;
- the holding of free elections.

At the same time, the Bureau confirmed its view that the three countries should not be considered as a bloc and that one may well meet the conditions of membership earlier than others.

2. Medium term

a. Romania

The Assembly has been informed by the Committee of Ministers of Romania's application for membership. However, there are still doubts whether the internal situation in Romania is such as to make it ready for full membership. Under the electoral law adopted in 1990, general elections must take place within one year from the adoption of the new Constitution (8 December 1991). There are no clear indications as to the date envisaged for the election.

The three committees concerned have appointed their rapporteurs for Romania, namely: Mr Koenig (Political Affairs Committee); Mr Masseret (Committee on Relations with European Non-Member Countries); and Mr Jansson (Legal Affairs Committee). No date for a visit to Romania has yet been fixed. However, this will take place after the elections.

In the meantime, the Bureau decided that — as in the case of Estonia, Latvia and Lithuania — the conformity of Romania's internal legal order with basic Council of Europe standards should be examined by members of the Court and Commission of Human Rights. Obviously, this would depend on the willingness of the Romanian authorities to furnish the required documentation and to receive the eminent lawyers in Romania. The Bureau specified that the same method should henceforth apply to all new applicant countries. Thus, there would be no discrimination as between candidates for membership. In any case, the Bureau considered that it would not be possible to complete the procedure for Romania's admission to the Council of Europe before 1993.

concernées (commission des questions politiques, des relations avec les pays européens non membres, et des questions juridiques et des droits de l'homme) se sont rendus en Estonie du 12 au 15 avril. Compte tenu des progrès réalisés pour se rapprocher des normes du Conseil de l'Europe et de la perspective d'élections générales en juin 1992, ils n'ont pas exclu la possibilité que l'Assemblée puisse adopter un avis positif à la partie de session d'octobre 1992.

Le compte rendu des rapporteurs qui se sont rendus en Lettonie du 21 au 24 avril 1992 n'est pas encore disponible et aucune date n'a encore été fixée pour la visite des rapporteurs des trois commissions en Lituanie.

Le Bureau a unanimement considéré que l'adhésion de ces trois pays dépendait:

- de ce que toutes les conditions posées par le Statut et la Convention européenne des Droits de l'Homme fussent remplies;
- du respect des droits des minorités;
- de la tenue d'élections libres.

En même temps le Bureau a confirmé sa position selon laquelle les trois pays ne sont pas à considérer comme un bloc et que l'un d'eux pourrait bien remplir les conditions d'adhésion avant les autres.

2. A moyen terme

a. Roumanie

L'Assemblée a été saisie par le Comité des Ministres de la demande d'adhésion de la Roumanie. Cependant des doutes subsistent sur la situation interne en Roumanie et la question de savoir si le pays est déjà prêt à devenir un membre à part entière reste posée. Selon la loi électorale adoptée en 1990, des élections générales devaient avoir lieu dans l'année suivant l'adoption de la nouvelle constitution (8 décembre 1991). Il n'y a pas d'indication claire quant à la date envisagée.

Les trois commissions concernées ont désigné leurs rapporteurs pour la Roumanie, à savoir: M. Koenig (commission des questions politiques), M. Masseret (commission des relations avec les pays européens non membres) et M. Jansson (commission des questions juridiques et des droits de l'homme). Aucune date de déplacement en Roumanie n'a encore été fixée. En tout état de cause, il aurait lieu après les élections.

Entre-temps, le Bureau a décidé que — comme pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie — la conformité de l'ordre juridique interne de la Roumanie avec les normes du Conseil de l'Europe devait être examinée par des membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme. Evidemment, cela dépendrait du consentement des autorités roumaines à fournir la documentation nécessaire et à recevoir les éminents juristes en Roumanie. Le Bureau a précisé que la même méthode devrait dorénavant s'appliquer à tous les nouveaux pays candidats. Ainsi, il n'y aurait aucune discrimination entre les candidats à l'adhésion. En tout état de cause, le Bureau a estimé qu'il ne serait pas possible de terminer la procédure d'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe avant 1993.

The Bureau also noted that the case of Romania should be seen in connection with that of Moldova. Both states have signed the Helsinki Final Act and, thus, are committed to respecting existing frontiers — which does not exclude peaceful change of frontiers by agreement. Both have declared unambiguously that Moldova is part of Romania. But this view may well require testing by means of referenda in the two states, monitored on-the-spot by delegations from the Assembly.

If Romania and Moldova were to unite before Romania's admission to the Council of Europe, the Assembly would have to scrutinise the situation in Moldova as carefully as in Romania, bearing also in mind that the Russian and Gagauzi minorities in Moldova are opposed to becoming part of Romania and that an "independent" Republic of Transnistria has just been proclaimed in the Russian-populated part of Moldova. If fusion took place after Romania's admission, the situation would be still more complicated, unless, in the meantime, Moldova had been admitted on her own merits.

b. *Albania*

On 22 April, the Bureau heard an oral report by Sir John Stokes, leader of the Assembly's observer delegation for the 22 March elections in Albania (see also statement by Sir John Stokes dated 24 March and the report appended to the Activity Report of the Bureau and the Standing Committee, Doc. 6603). While underlining that Albania was still facing enormous problems and that the outcome of the elections did not yet make the country ready for accession to the Council of Europe, the Bureau considered that if and when a formal application for membership was received and forwarded by the Committee of Ministers to the Assembly, normal procedure (including the examination of Albania's internal legal order by members of the Court and Commission of Human Rights) should be followed.

c. *Former republics of Yugoslavia*

i. Slovenia received special guest status on 3 February 1992. It then applied for full membership. The application was forwarded by the Committee of Ministers to the Assembly on 26 March. At first sight, this country may well meet the basic conditions of membership concerning human rights, the rule of law and pluralist parliamentary democracy.

On 22 April, the Bureau referred the Committee of Ministers' request for an opinion to the three committees concerned.

ii. Croatia applied for special guest status. The two competent committees have given a positive opinion. The Bureau intends to take a decision on 4 May 1992.

iii. *Macedonia*: this newly independent republic has also applied for special guest status and the competent committees have appointed rapporteurs. A delegation of the Macedonian parliament has been

Le Bureau a également noté que le cas de la Roumanie ne pouvait être séparé de celui de la Moldova. Les deux Etats ont signé l'Acte final d'Helsinki; et par conséquent, ils se sont engagés à respecter les frontières existantes — ce qui n'exclut pas une modification des frontières par voie d'accord. Les deux Etats ont déclaré sans équivoque que la Moldova fait partie de la Roumanie. Mais peut-être faudra-t-il, dans les deux Etats, soumettre ce point de vue à l'épreuve d'un référendum observé sur place par des délégations de l'Assemblée.

Dans l'hypothèse où la Roumanie et la Moldova ne formeraient qu'un seul pays avant l'admission de la Roumanie au Conseil de l'Europe, l'Assemblée devrait examiner la situation en Moldova aussi attentivement qu'en Roumanie, en ayant à l'esprit, notamment, le fait que les minorités russe et gagaouze de Moldova s'opposent à toute intégration à la Roumanie et qu'une République «indépendante» de Transnistrie vient d'être proclamée dans la partie de la Moldova peuplée de Russes. Si une telle fusion intervenait après l'admission de la Roumanie, la situation serait encore plus complexe — à moins qu'entre-temps la Moldova n'ait été admise en tant que telle.

b. *Albanie*

Le 22 avril le Bureau a entendu un rapport oral de Sir John Stokes, président de la délégation d'observateurs de l'Assemblée aux élections du 22 mars (voir aussi la déclaration de Sir John Stokes en date du 24 mars et l'addendum I au rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente (voir Doc. 6603). Tout en soulignant que l'Albanie était toujours confrontée à des problèmes énormes et que le résultat des élections ne signifiait pas que le pays est prêt pour l'adhésion au Conseil de l'Europe, le Bureau a estimé que, si une demande formelle d'adhésion était reçue et transmise par le Comité des Ministres à l'Assemblée, la procédure normale (y compris l'examen de l'ordre juridique interne de l'Albanie par des membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme) devrait être suivie.

c. *Républiques de l'ex-Yougoslavie*

i. La Slovénie bénéficie du statut d'invité spécial depuis le 3 février 1992. Elle a sollicité son adhésion à l'Organisation. Le Comité des Ministres a transmis cette demande pour avis à l'Assemblée le 26 mars 1992. Rien n'interdit de penser que ce pays semble remplir, aux fins de l'adhésion, les conditions essentielles concernant les droits de l'homme, la prééminence du droit et la démocratie parlementaire pluraliste.

Le 22 avril, le Bureau a renvoyé la demande d'avis du Comité des Ministres aux trois commissions concernées.

ii. La Croatie a demandé à bénéficier du statut d'invité spécial. Les deux commissions compétentes ont donné un avis positif. Le Bureau a l'intention de prendre une décision le 4 mai 1992.

iii. *Macédoine*: cette nouvelle république indépendante a aussi demandé le statut d'invité spécial et les commissions concernées ont désigné des rapporteurs. Une délégation du Parlement de Macédoine a été

invited for an exchange of views with the Committee on Relations with European Non-Member Countries on 5 May 1992.

iv. *Others*: no approach has been made yet by Bosnia-Herzegovina. A re-establishment of relations with the "new" Yugoslavia (Serbia and Montenegro) is not, at this stage, a topical issue. In this connection, the Bureau was informed that the Political Affairs Committee had invited delegations from Kosovo and Vojvodina for an exchange of views during the May part-session.

d. *Commonwealth of Independent States*¹

i. Russia has taken up former oral declarations of Soviet representatives according to which membership in the Council of Europe was one of their government's policy objectives. No formal application has yet been lodged, but there are indications that the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Mr Kozyrev, will do so on 7 May when attending the Committee of Ministers. He will also have an exchange of views with the Political Affairs Committee.

During his recent visit to Paris (5 to 7 February 1992) President Yeltsin asked for the French Government's support for Russia's entry into the Council of Europe and this received a positive reaction. It may be open to question, however, whether the "democratic revolution" in Russia, as in other ex-Soviet republics, has already gone deep enough to be compatible with Council of Europe standards.

Furthermore, the Bureau noted that there are signs of disintegration within the Russian Federation. Thus, the Chechens and the Tatars have recently declared their independence, whatever this may mean in practice. A new Treaty of Federation was signed on 31 March 1992 which the Chechen and Tatars refused to sign.

While accession to the Council of Europe is still some way off the Bureau strongly supports the activities carried out under the intergovernmental Demosthenes Programme. In addition, it considers co-operation at the parliamentary level should be stepped up for example, training of parliament officials and parliamentarians through seminars or traineeships in Strasbourg. Of course, such programmes could also be carried out by the national parliaments of Council of Europe member countries.

ii. Other European ex-Soviet republics represented at the hearings during the February 1992 part-session, namely Ukraine, Belarus and Moldova, expressed interest in becoming members of the Organisation. Whatever the internal situation in these countries, as no formal applications have been lodged so far, membership could not be envisaged before 1993. In the meantime, all of them have applied for special guest status. On 7 February, the Bureau decided to freeze these and other applications until a discussion on general policy regarding geographical enlargement has

1. Georgia, mentioned under iii has not yet joined the Confederation of Independent States (CIS) while, on the other hand, it is not excluded that other republics, like Ukraine, may leave it.

invitée pour un échange de vues avec la commission des relations avec les pays européens non membres le 5 mai 1992.

iv. *Autres*: aucune approche n'a encore été faite par la Bosnie-Herzégovine. Le rétablissement des relations avec la «nouvelle» Yougoslavie (Serbie et Monténégro) n'est pas, à ce stade, un point d'actualité. A cet égard, le Bureau a été informé que la commission des questions politiques avait invité des délégations du Kosovo et de Vojvodine pour un échange de vues au cours de la partie de session de mai.

d. *Communauté des Etats indépendants*¹

i. La Russie a repris à son compte d'anciennes déclarations orales de représentants soviétiques selon lesquelles l'adhésion au Conseil de l'Europe était l'un des objectifs de politique générale de leur gouvernement. Aucune demande formelle n'a été introduite pour le moment, mais il y a des indications selon lesquelles le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Kozyrev, la fera le 7 mai lorsqu'il assistera au Comité des Ministres. Il aura aussi un échange de vues avec la commission des questions politiques.

Au cours de sa récente visite à Paris (du 5 au 7 février 1992), le Président Eltsine a demandé au Gouvernement français d'appuyer l'entrée de la Russie au Conseil de l'Europe; cette demande a été favorablement accueillie. On peut toutefois se demander si la «révolution démocratique» en Russie comme dans d'autres républiques ex-soviétiques est suffisamment avancée pour être compatible avec les normes du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, le Bureau a noté qu'il y avait des signes de désintégration à l'intérieur de la Fédération de Russie. Ainsi les Tchétchènes et les Tatars ont récemment déclaré leur indépendance, sans que les effets en apparaissent clairement dans la pratique. Le nouveau traité de la fédération a été signé le 31 mars. Les Tchétchènes et les Tatars ont refusé de signer.

Bien que l'adhésion au Conseil de l'Europe ne soit pas encore envisageable, le Bureau soutient fermement les activités menées dans le cadre du programme intergouvernemental Démosthène. De plus, il considère que la coopération au niveau parlementaire devrait être accélérée, par exemple par la formation de fonctionnaires de parlement et de jeunes parlementaires dans le cadre de séminaires en Russie ou de stages à Strasbourg. De tels programmes pourraient, bien sûr, être aussi mis en œuvre par des parlements nationaux d'Etats membres du Conseil de l'Europe.

ii. D'autres républiques ex-soviétiques européennes, représentées aux auditions tenues au cours de la partie de session de février 1992, à savoir l'Ukraine, la Bélarus et la Moldova, ont manifesté leur intérêt pour une éventuelle adhésion. Quelle que soit la situation interne dans ces pays, aucune demande formelle n'ayant été présentée jusqu'à présent, une adhésion ne peut pas être envisagée avant 1993. En attendant, toutes ces républiques ont demandé à bénéficier du statut d'invité spécial. Le 7 février, le Bureau a décidé de «geler» ces demandes, de même que les autres, jusqu'à

1. La Géorgie, mentionnée dans le paragraphe iii ci-après, n'a pas encore intégré la Communauté des Etats indépendants (CEI) et il n'est pas exclu que d'autres républiques, telle l'Ukraine, la quittent.

taken place. On 22 April the Bureau decided that the procedure could go ahead.¹

The Bureau supports the same interim measures of co-operation as in the case of Russia.

iii. The Caucasian republics have already been mentioned in Part II in connection with the frontiers of Europe. It was noted that they are not European in the strict geographical sense of the word, while the opinion is widely shared that they are culturally close to Europe. It was also observed, however, that cultural affinities exist with a number of states situated in other continents and that this has never been considered a sufficient criterion for Council of Europe membership.

Armenia and Azerbaijan are candidates for special guest status. Georgia had earlier expressed interest in the Council of Europe, without making a formal application. Obviously, the situation in Georgia, as, in fact, in the two other republics, is too uncertain at the moment to make any forecasts.

Furthermore, it was noted that the picture may be complicated in the future. The North Caucasus consists of a number of autonomous republics (AR) within the Russian Federation. According to the 1989 census, the total population numbers more than four million people: 102 000 Abkhazians; 394 000 Kabardians; 245 000 Karachai and Balqar; 124 000 Circassians (Adygei); 597 000 Ossetians; 1,2 million Chechen and Ingush and two million Daghestanis. The majority are Sunni Muslims, although there are both Muslim and Christian Ossetians.

The Bureau concluded that the question of the form of the Council's future relations with the three countries (potential full membership or reformed associate membership) should remain open for the time being. In principle, special guest status was considered a possibility (although this was seen as a relationship leading normally to full membership in due course). However, the Bureau decided that the procedure concerning the application lodged by Armenia and Azerbaijan would not be pursued any further, until replies had been received to the President's letter of 6 February 1992 asking for confirmation that they accept Council of Europe binding mediation on the issue of Nagorny-Karabakh.

The Bureau also expressed concern about reports on atrocities perpetrated in Georgia.

iv. Former Soviet republics geographically situated in Asia: the question of their relations with the Council of Europe has also been touched upon already in Part II in connection with the definition of the term "European". None of the republics concerned (Kazakhstan, Kirgizia, Tadzhikistan, Turkmenistan and Uzbekistan) has so far made a formal approach to the

ce qu'un débat sur la politique générale concernant l'extension géographique ait eu lieu. Le Bureau a décidé le 22 avril que la procédure pourrait se poursuivre¹.

Le Bureau donne son appui aux mêmes mesures intérimaires de coopération que dans le cas de la Russie.

iii. Les républiques caucasiennes ont déjà été mentionnées dans la partie II relatives aux «frontières de l'Europe». Il a été noté que les républiques caucasiennes ne sont pas européennes au sens géographique strict du terme, bien qu'il soit largement admis qu'elles sont culturellement proches de l'Europe. (Il a été également observé, cependant, que des affinités culturelles existent avec plusieurs Etats situés dans d'autres continents et que ce fait n'a jamais été considéré comme un critère suffisant pour faire partie du Conseil de l'Europe).

L'Arménie et l'Azerbaïdjan sont candidates au statut d'invité spécial. La Géorgie avait précédemment exprimé son intérêt pour le Conseil de l'Europe, sans déposer de demande formelle. Il est clair que la situation en Géorgie (comme d'ailleurs dans les deux autres républiques) est actuellement trop incertaine pour qu'on puisse faire la moindre prévision.

De plus, il a été noté que la situation pouvait se compliquer à l'avenir. Le nord du Caucase comprend plusieurs républiques autonomes (RA) à l'intérieur de la Fédération de Russie. Selon le recensement de 1989, cette région compte plus de 4 millions d'habitants: 102 000 Abkhazes; 394 000 Kabardes; 245 000 Karatchaïs et Balkars; 124 000 Circassiens (Adyghéens); 597 000 Ossètes; 1,2 million de Thétchénes et Ingouches et 2 millions de Daghestanais. La majorité sont des musulmans sunnites, bien que, chez les Ossètes, on trouve à la fois des musulmans et des chrétiens.

Le Bureau a conclu que la question de la forme des relations futures du Conseil avec les trois pays (éventuelle adhésion à part entière ou statut révisé de membre associé) devrait rester ouverte pour l'instant. En principe, le statut d'invité spécial était considéré comme une possibilité (bien que ce statut ait été envisagé comme une forme de relation conduisant normalement à l'adhésion de plein droit le moment venu). Cependant, le Bureau a décidé que la procédure concernant les demandes introduites par l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne serait pas examinée avant réception des réponses à la lettre du Président du 6 février 1992 demandant confirmation du fait qu'elles acceptaient de se soumettre à la médiation du Conseil de l'Europe sur la question du Haut-Karabakh.

Le Bureau s'est également inquiété des rapports faisant état d'atrocités commises en Géorgie.

iv. Les républiques ex-soviétiques situées géographiquement en Asie: la question de leurs relations avec le Conseil de l'Europe a également été déjà abordée dans la partie II, dans le cadre de la définition du terme «européen». A ce jour, aucune des républiques concernées (Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) n'a pris formellement

1. Apart from Croatia the following six applications are pending: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Macedonia, Moldova and Ukraine. The Committee on Relations with European Non-Member Countries has already given a favourable opinion on the applications by Belarus and Ukraine.

1. En dehors de la Croatie, les six demandes suivantes sont actuellement pendantes: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Macédoine, Moldova et Ukraine. La commission des relations avec les pays européens non membres a d'ores et déjà donné un avis favorable concernant les demandes de la Bélarus et de l'Ukraine.

Council of Europe. But the Bureau noted that four of them (all except Tadjikistan) have cultural and linguistic ties with Turkey, the development of which could constitute an important factor of stability in the region.¹

The Bureau agreed that full membership cannot be considered (logically neither can special guest status, if this is seen as an "ante-chamber" for full membership) but that the new type of associate membership (Appendix A) proposed by the *Ad hoc* Committee on the Revision of the Statute might constitute an appropriate link with the Council of Europe.² Of course, this presupposes a willingness to enter into such a relationship on the other side. The Council of Europe must guard itself against any possible reproach of neo-colonialism.

With this proviso, the Bureau would also encourage accession to Council of Europe conventions, bearing in mind that associate membership would also allow accession to "closed" conventions, such as the European Convention on Human Rights. The Committee of Ministers could offer technical assistance under the Demosthenes Programme.

IV. Consequences of enlargement

The expected enlargement of the Organisation will have consequences for the political nature of the Council of Europe, the functioning of its organs, its tasks, the needs for staff, meeting rooms and offices. It will also require more credits for technical assistance and advice in "democracy building" to candidates and new member countries. No doubt financial assistance allowing certain delegations to participate in Assembly meetings will also be needed for a certain period.

1. A change in the nature of the Organisation

The Bureau considered that the expected geographical expansion of the Organisation will entail a profound change in its internal political balance: what was a western Organisation will in future be strongly influenced by the eastern part of Europe. There was agreement that this is a desirable development, as it will lead to a pan-European order (be it called confederation or by any other name) and because it will enrich

1. It should be noted, in this connection, that, on 6 February 1992, Iran, Pakistan and Turkey decided in Ankara that Azerbaijan, Turkmenistan and Uzbekistan should be admitted to the 27-year-old Economic Co-operation Organisation. A further ex-Soviet republic, Tadjikistan, was also offered membership.

A few days earlier, on 3 February in Istanbul, the Black Sea Economic Co-operation Pact was founded, comprising Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Moldova, Romania, Russia, Turkey and Ukraine. Membership was also offered to Greece.

2. It should also be noted, in this connection that such associate membership would give the same rights as special guest status (which is not a statutory institution) in the Assembly, but would also offer possibilities of participation on the intergovernmental side.

contact avec le Conseil de l'Europe. Mais le Bureau a noté que quatre d'entre elles (toutes, à l'exception du Tadjikistan) ont, avec la Turquie, des liens culturels et linguistiques dont le développement pourrait constituer un important facteur de stabilité dans la région¹.

Le Bureau a admis qu'on ne pouvait envisager l'adhésion de ces pays en tant que membres à part entière (hypothèse qui, en toute logique, devrait également exclure le statut d'invité spécial, puisque celui-ci est considéré comme l'antichambre de l'adhésion), mais que le statut révisé de membre associé (voir annexe A) proposé par la commission *ad hoc* pour la révision du Statut, pourrait constituer un lien approprié avec le Conseil de l'Europe². Bien sûr, cela présuppose une volonté de ces pays d'établir cette relation. Le Conseil de l'Europe doit se préserver de tout reproche possible d'attitude néo-colonialiste.

Sous cette réserve, le Bureau encouragerait aussi l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe (compte tenu du fait que la qualité de membre associé permettrait aussi d'adhérer à des conventions «fermées» telles que la Convention européenne des Droits de l'Homme). Le Comité des Ministres pourrait offrir une assistance technique dans le cadre du programme Démosthène.

IV. Les conséquences de l'extension

L'extension probable de l'Organisation aura des conséquences sur son caractère politique, le fonctionnement de ses organes, ses missions et ses besoins en personnel, en salles de réunion et en bureaux. Elle impliquera aussi une augmentation des crédits d'assistance technique, et de conseil aux candidats et aux nouveaux pays membres en matière de «construction de la démocratie». Il faudra aussi, sans aucun doute, prévoir pour quelque temps une aide financière qui permette à certaines délégations de participer aux réunions de l'Assemblée.

1. Un changement dans la nature de l'Organisation

Le Bureau a estimé que l'extension géographique probable de l'Organisation entraînera un profond changement dans son équilibre politique interne: alors qu'elle était jusqu'à présent occidentale, l'Organisation sera à l'avenir fortement influencée par la partie orientale de l'Europe. Cette évolution a été jugée souhaitable, puisqu'elle conduira à un ordre paneuropéen (qu'on l'appelle confédération ou d'un autre nom), et

1. Rappelons, à ce propos, que le 6 février 1992, l'Iran, le Pakistan et la Turquie se sont mis d'accord, à Ankara, sur le principe de l'admission de l'Azerbaïdjan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan au sein de l'Organisation de coopération économique, qui existe depuis 27 ans. Une autre république ex-soviétique, le Tadjikistan, s'est vu également proposer l'adhésion.

Quelques jours auparavant, le 3 février, à Istanbul, était signé l'accord de coopération économique de la mer Noire, entre l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Géorgie, la Moldova, la Roumanie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine. La Grèce s'est vu proposer l'adhésion à cet accord.

2. Il convient d'observer que la qualité de membre associé conférerait les mêmes droits que le statut d'invité spécial (qui n'est pas une institution statutaire) au sein de l'Assemblée, tout en offrant des possibilités de participation sur le plan intergouvernemental.

western Europe with a cultural input from central and eastern Europe, and vice versa.

2. The functioning of the organs of the Organisation

The increase from a membership of twenty-three in 1989 to perhaps forty or more in some years' time is bound to have a serious impact on the internal functioning of the Organisation.

At present, the Assembly has 204 titular members and the same number of substitutes, bringing the number to 408. A large number of the substitutes participate regularly in plenary and committee meetings, even if the titular member is also present. To this have to be added the special guest and observer delegations, although special guests have no substitutes. The number of parliamentarians in special guest delegations (Albania, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Russia, Slovenia) comes to fifty.

If all the ex-Soviet republics were to join the Council of Europe in due course, the number of countries would be forty-four and the number of titular members 314, assuming that the ceiling would remain fixed at eighteen for the "big" member states. This would entail a number of specific problems, briefly mentioned hereafter.

a. Procedure

Both in the Committee of Ministers (and its subordinate expert committees) and in the Assembly voting rules and other procedural provisions will have to be reconsidered.

i. For the Assembly, a more detailed study will have to be undertaken to examine whether the existing rules of procedure are adapted to a membership which (in terms of countries and in terms of representatives in the Assembly) will have doubled in some years' time.

ii. The rules for speaking time and the speakers' list (again on the Bureau's agenda for 11 March) may need to be reviewed once more.

iii. Another question concerns the composition of the Bureau. Can one go on enlarging Bureau membership with consequences on the manageability of this body?¹

iv. The composition of the other committees, presently laid down in Rule 43 of the Rules of Procedure, should also be looked at again. Already some committees are now so large that, with the presence of special guests and observers, they have become difficult to manage.

The Bureau felt that none of the procedural issues under i to iv constituted a major problem. However they should be looked into by the Rules of Procedure Committee, after the Assembly's debate at the June 1992 part-session in Budapest.

1. This matter is the subject of a report being prepared by Mrs Haller in the Committee on Rules of Procedure.

puisque l'Europe occidentale, d'une part, et l'Europe centrale et orientale, d'autre part, s'enrichiront mutuellement de leurs apports culturels.

2. Le fonctionnement des organes de l'Organisation

L'Organisation, qui comptait 23 membres en 1989, en aura peut-être 40 d'ici quelques années; cet accroissement aura nécessairement des conséquences importantes sur son fonctionnement interne.

Actuellement, l'Assemblée a 204 membres titulaires et autant de suppléants, soit au total 408 membres. Un grand nombre de suppléants participent régulièrement aux réunions plénières et aux réunions des commissions — même si le membre titulaire est présent. A quoi il faut ajouter les délégations d'invités spéciaux (qui n'ont pas de suppléants) et les délégations d'observateurs. Les parlementaires de l'ensemble des délégations d'invités spéciaux (Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Russie, Slovaquie) sont au nombre de 50.

Si toutes les républiques ex-soviétiques susceptibles de devenir membres ou membres associés adhéraient, à terme, au Conseil de l'Europe en tant que membres à part entière cela représenterait 44 pays, pour un nombre de membres titulaires de l'Assemblée de 314 — en supposant que le plafond demeure fixé à 18 membres pour les «grands» Etats membres. Il en résulterait un certain nombre de problèmes que nous indiquons brièvement ci-après.

a. Procédure

Tant au Comité des Ministres (et dans les comités d'experts qui lui sont subordonnés) qu'au sein de l'Assemblée, il sera nécessaire de revoir les règles de vote ainsi que d'autres dispositions de procédure.

i. En ce qui concerne l'Assemblée, il faudra effectuer une étude plus détaillée pour déterminer si le règlement existant est adapté à une composition qui, numériquement (en termes de pays et en termes de représentants à l'Assemblée), aura doublé d'ici à quelques années.

ii. Peut-être faudra-t-il réviser, une fois de plus, les règles concernant le temps de parole et la liste des orateurs (points qui figurent à nouveau à l'ordre du jour de la réunion du Bureau du 11 mars).

iii. Il y a également la question de la composition du Bureau. Le nombre des membres du Bureau peut-il continuer d'augmenter, au risque de compromettre le bon fonctionnement de cette institution?¹

iv. Il faudrait aussi réexaminer la composition des autres commissions, actuellement fixée par l'article 43 du Règlement de l'Assemblée. Certaines commissions ont déjà des effectifs si nombreux — avec les invités spéciaux et les observateurs — que le déroulement des travaux s'en ressent.

Le Bureau a été d'avis qu'aucune des questions de procédure mentionnées sous i à iv ne pose un problème majeur. Cependant, elles devraient être examinées par la commission du Règlement, après le débat de l'Assemblée lors de la partie de session de juin 1992 à Budapest.

1. Cette question fait l'objet d'un rapport de M^{me} Haller, actuellement en préparation au sein de la commission du Règlement.

b. *Space*

i. The Assembly Chamber, adapted to the size of the European Parliament, should be sufficient for a long time to come. If necessary, some categories of persons presently seated in the hemicycle may have to sit elsewhere in the future.

ii. Some meeting rooms, even in the *Palais de l'Europe*, are no longer sufficient to accommodate the larger committees. However, given the size of these rooms, it should be possible to add chairs and desks, if necessary, and to adapt the technical equipment.

iii. Problems may nonetheless arise for the meetings of the political groups. The bigger ones already find it difficult to accommodate all their members in the meeting rooms available.

iv. An immediate concern is office space for the Assembly's staff and for existing and new parliamentary delegations.

v. Concerning the Paris office, the Bureau reiterates its request for an urgent study of alternative solutions to be undertaken by the Council of Europe Secretariat, possibly in co-operation with the Western European Union.

c. *Staff*

If the Office of the Clerk is to give the same service to the Assembly as before (in fact it should be in a position to give better service), it is obvious that it cannot do so, with a greatly increased membership, unless there is a corresponding increase in staff. Apart from the Clerk and the Deputy Clerk, and four Heads of Division, the grade A staff of the office consists only of committee secretaries. This includes the Head of the President's Private Office who is at the same time the Secretary of the Bureau. During the past few years additional tasks have been put on committee secretaries, such as an increasing number of time-consuming missions to accompany rapporteurs preparing opinions on applications for membership and delegations observing general elections. This is often responsible for delays in the production of committee documents.

The Bureau asked the Secretary General and the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme to give this matter further consideration.

d. *The language question*

At the moment, in addition to the two official languages, German and Italian are "working languages" in the Assembly and its committees (Rule 17 of the Rules of Procedure). This means that interpretation (not translation of documents) is provided under the budget. Interpretation in any other language is paid by the delegation concerned.

The Bureau, having been informed of a motion for a recommendation aiming at giving German the status of an official language, decided not to pursue the matter further at this stage.

b. *Les locaux*

i. La salle des séances, adaptée pour accueillir le Parlement européen, devrait convenir pour longtemps encore. Le cas échéant, certaines catégories de personnes qui prennent actuellement place dans l'hémicycle seront peut-être obligées, un jour, de prendre place ailleurs.

ii. Certaines salles de réunion, même dans le Palais de l'Europe, ne suffisent plus pour l'accueil des commissions les plus nombreuses. Toutefois, vu les dimensions des salles en question, on devrait pouvoir ajouter, le cas échéant, des sièges et des bureaux, et adapter le matériel technique.

iii. Des problèmes pourraient néanmoins surgir pour les réunions des groupes politiques. Les plus grands ont déjà des difficultés pour accueillir tous leurs membres dans les salles de réunion existantes.

iv. Un problème urgent à résoudre est celui des bureaux pour le personnel de l'Assemblée ainsi que pour les délégations parlementaires actuelles et nouvelles.

v. S'agissant du Bureau de Paris, le Bureau a réitéré sa demande au Secrétariat du Conseil de l'Europe d'entreprendre d'urgence, éventuellement en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, l'étude des diverses solutions possibles.

c. *Le personnel*

Pour que le Greffe puisse assurer à l'Assemblée le même service qu'auparavant (en fait, il devrait être en mesure d'améliorer encore la qualité de ses prestations), il faudra naturellement, compte tenu de l'accroissement important du nombre des membres, que les effectifs en personnel augmentent en conséquence. Mis à part le Greffier et le Greffier adjoint, ainsi que quatre chefs de division, le personnel de grade A du Greffe ne comprend que les secrétaires des commissions. Ce personnel inclut le Chef de Cabinet du Président de l'Assemblée, qui est en même temps le Secrétaire du Bureau. Ces dernières années, les secrétaires des commissions se sont vu confier des tâches supplémentaires — par exemple, un nombre croissant de missions pour accompagner les rapporteurs appelés à élaborer des avis sur les demandes d'adhésion ou pour accompagner des délégations d'observateurs à l'occasion d'élections législatives. Ces tâches supplémentaires prennent du temps entraînant ainsi souvent des retards dans la production des documents des commissions.

Le Bureau a demandé au Secrétaire Général et à la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental d'examiner encore cette question.

d. *La question des langues*

Actuellement, les langues de l'Assemblée et de ses commissions sont, outre les deux langues officielles, l'allemand et l'italien, en tant que « langues de travail » (article 17 du Règlement de l'Assemblée). Il s'ensuit que l'interprétation (mais non la traduction des documents) est assurée dans le cadre du budget. Le coût de l'interprétation dans toute autre langue est supporté par la délégation concernée.

Le Bureau, ayant été informé qu'une proposition de recommandation demandant que l'allemand devienne une langue officielle, a décidé de ne pas poursuivre l'exposé de cette question à ce stade.

e. Share of new member countries in leading posts in the Organisation

The Bureau agrees that the Organisation's new role and geographical extension should, in due course, be reflected in the distribution of leading posts of the Organisation.

3. Financial obligations

Reference to this has been made already, in Part II relating to conditions of membership. Article 9 of the Statute provides the following: "The Committee of Ministers may suspend the right of representation on the committee and on the Consultative Assembly of a member which has failed to fulfil its financial obligation during such period as the obligation remains unfulfilled."

Indeed, an enlarged organisation, in order to function properly, will require a correspondingly increased budget. Furthermore, membership can only be meaningful if member states/parliaments are regularly represented in the Organisation's organs. It appears that some potential new members, holding special guest status for the time being, may not be in a position, for lack of foreign exchange, to meet their obligations.

While the Bureau confirmed its position that the participation of special guest delegations could be subsidised for a transitional period, the principle of full members contributing to the Council of Europe's budget in accordance with existing rules should be maintained.

APPENDIX A

Ad hoc Committee for the Revision of the Statute

*Revised draft for a new wording
of Article 5 of the Statute*

a. A state which is deemed able and willing to fulfil the provisions of Article 3 may be invited by the Committee of Ministers, subject to the concurring opinion of the Assembly, to become an associate member of the Council of Europe. Any state so invited shall become an associate member on the deposit on its behalf with the Secretary General of the instrument accepting the present Statute. An associate member shall be represented in the Parliamentary Assembly, without the right to vote. It may be invited by the Committee of Ministers to participate in meetings, without the right to vote.

The expression "member" in the Statute includes an associate member, except when otherwise stated.

Explanatory observations

1. The present wording of Article 5 refers to a "European country" — for historical reasons which would appear to be no longer valid. This implied, in the past, that entities not fully sovereign could become associate members. It is therefore suggested that, henceforth, associate membership should be open to states only, including non-European states. Consideration had been given to offering associate membership to the United States and Canada. However, this may not correspond to the policy of these countries. On

e. La part des nouveaux pays membres dans les fonctions de direction de l'Organisation

Le Bureau estime que le nouveau rôle et l'extension géographique de l'Organisation devraient, le moment venu, se refléter dans la distribution des fonctions de direction de l'Organisation.

3. Obligations financières

Il y a déjà été fait allusion dans la partie II, relative aux conditions d'adhésion. L'article 9 du Statut dispose: «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 Consultative, aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait auxdites obligations».

En effet, une Organisation agrandie, pour fonctionner correctement, a besoin d'un budget augmenté en conséquence. Par ailleurs, être membre de l'Organisation n'a de signification que si les Etats/parlements sont régulièrement représentés dans les organes de l'Organisation. Il apparaît que certains nouveaux membres potentiels bénéficiant actuellement du statut d'invité spécial pourront ne pas être en mesure de faire face à leurs obligations par manque de devises.

Bien que le Bureau ait confirmé sa position selon laquelle la participation de certaines délégations d'invités spéciaux pourrait être subventionnée pour une période transitoire, le principe de la participation des Etats membres au budget du Conseil de l'Europe conformément aux règles en vigueur doit être maintenu.

ANNEXE A

Commission ad hoc pour la révision du Statut

*Projet révisé de nouvelle rédaction de l'article 5
du Statut*

a. Un Etat considéré comme capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des Ministres, après avis concordant de l'Assemblée parlementaire, à devenir membre associé du Conseil de l'Europe. Tout Etat ainsi invité aura la qualité de membre associé dès qu'un instrument d'acceptation du présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général. Les membres associés sont représentés à l'Assemblée parlementaire, sans droit de vote. Ils peuvent être invités par le Comité des Ministres à participer à ses réunions, sans droit de vote.

Le terme «membre» employé dans le présent Statut vise également les membres associés, sauf indication contraire.

Observations explicatives

1. Le libellé actuel de l'article 5 contient l'expression «pays européen» — pour des raisons historiques qui ne semblent plus valables — qui a impliqué dans le passé que des entités ne jouissant pas de la pleine souveraineté sont devenues membres associés. Il est suggéré que, dorénavant, la qualité de membre associé soit ouverte uniquement aux Etats, y compris les Etats non européens. Dans le passé, il avait été envisagé de proposer la qualité de membre associé aux Etats-Unis et au Canada. Il n'est pas sûr toutefois que cela corres-

the other hand, the Organisation may wish, in due course, to establish some form of co-operation with (*inter alia*) some of the Asian ex-Soviet republics. For this purpose, associate membership might be an appropriate formula.

2. The new associate membership would differ from the old one in that it does not provide for full membership rights in the Assembly. In fact, in the Assembly, associate members would benefit from the same rights as special guests and parliamentary observers, whose status, it should be remembered, is not anchored in the Statute, but based on the Assembly's Rules of Procedure (Rules 55 and 55a). The essential qualitative difference between associate membership and special guest status would reside in the fact that the latter would normally lead to full membership, at a later stage, whereas associate membership would, in principle, be a definitive status. This could be spelt out in a footnote in the Statute.

3. The present wording of Article 5 does not provide for representation of associate members in the Committee of Ministers. However, the Sarre and the Federal Republic of Germany, the only "countries" to benefit from Article 5 in its present wording, were, in fact, invited by the Committee of Ministers to participate in its meetings. The new wording would put this practice on a statutory basis, without being obligatory for the Committee of Ministers.

4. Associate members (in the present and the proposed new version of Article 5) have more rights but also more duties than special guests and parliamentary observers. They must accept the Statute and contribute to the budget. Article 38b, second sentence, reads as follows: "The contributions of an associate member shall be determined by the Committee [of Ministers]."

5. It would be useful to retain the definition of the term "member" in the present wording of Article 5, as it would enable associate members to adhere to Council of Europe conventions open to members only.

b. A state, an intergovernmental organisation or a group of states interested in the activities of the Organisation may be granted observer status by the Committee of Ministers, subject to the concurring opinion of the Assembly. Observers are not represented in the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers. They may be represented on intergovernmental expert committees, in accordance with the relevant procedures.

The Committee of Ministers will adopt rules concerning the rights and duties of observers.

Explanatory observations

1. At the moment, there is only one observer mission accredited to the Organisation, namely that of the Holy See. However, the case of the Holy See is considered *sui generis* and observer status has never been legally defined. *De facto*, a number of consulates of non-member states do observe the activities of the Council of Europe. It would be in the interest of the Organisation to give a legal basis to the observer status in the Statute, as it could encourage non-member states and international organisations to follow its activities more closely.

ponde à la politique de ces pays. Par ailleurs, l'Organisation souhaitera peut-être, en temps opportun, établir l'une ou l'autre forme de coopération avec, notamment, certaines des républiques asiatiques ex-soviétiques. A cette fin, la qualité de membre associé pourrait être une formule appropriée.

2. Le nouveau Statut de membre associé différerait de l'ancien en ce sens qu'il ne confère pas la totalité des droits de membre au sein de l'Assemblée. En fait, les droits au sein de l'Assemblée seraient les mêmes que pour les invités spéciaux et les observateurs parlementaires, dont le statut, il faut s'en souvenir, n'est pas inscrit dans le Statut de l'Organisation, mais se fonde sur le Règlement de l'Assemblée (articles 55 et 55 bis). La différence qualitative essentielle entre le statut de membre associé et celui d'invité spécial réside dans le fait que ce dernier devrait, en principe, conduire à plus ou moins brève échéance au statut de membre à part entière, tandis que le statut de membre associé aurait normalement un caractère définitif. Cela pourrait être précisé dans un renvoi dans le Statut.

3. Le libellé actuel de l'article 5 ne prévoit pas la représentation des membres associés au Comité des Ministres. Toutefois, la Sarre et la République Fédérale d'Allemagne, les seuls «pays» à profiter de l'article 5 dans son libellé actuel, ont été, en fait, invités par le Comité des Ministres à participer à ses réunions. Le nouveau libellé donnerait une base statutaire à cette pratique, sans qu'elle soit obligatoire pour le Comité des Ministres.

4. Les membres associés (dans la version actuelle et dans la nouvelle version proposée de l'article 5) ont davantage de droits, mais aussi davantage d'obligations que les invités spéciaux et les observateurs parlementaires. Ils doivent accepter le Statut et contribuer au budget. L'article 38, alinéa b, deuxième phrase, est rédigé comme suit: «La contribution de tout membre associé est fixée par le Comité (des Ministres).»

5. Il serait utile de conserver la référence à la signification du terme «membre» dans le libellé actuel de l'article 5, car elle permettrait aux membres associés d'adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe ouvertes uniquement aux membres.

b. Après avis concordant de l'Assemblée, le Comité des Ministres peut accorder un statut d'observateur à un Etat, une organisation intergouvernementale ou à un groupe d'Etats intéressés par les activités de l'Organisation. Les observateurs ne sont pas représentés à l'Assemblée parlementaire et au Comité des Ministres. Ils peuvent être représentés aux comités d'experts intergouvernementaux, conformément aux procédures applicables.

Le Comité des Ministres adoptera des règles concernant les droits et les devoirs des observateurs.

Observations explicatives

1. A l'heure actuelle, il existe une seule mission d'observateur auprès de l'Organisation, celle du Saint-Siège. Cependant, le cas du Saint-Siège est considéré comme *sui generis* et le statut d'observateur n'a jamais été juridiquement défini. De fait, un certain nombre de consulats d'Etats tiers observent effectivement les activités du Conseil de l'Europe. Il serait de l'intérêt de l'Organisation de donner une base juridique au statut d'observateur dans le Statut, car cela pourrait encourager les Etats non membres à suivre ses activités de plus près.

2. Such a statutory observer status must not be confused with the aforementioned parliamentary observer status under Rule 55 of the Assembly's Rules of Procedure. In due course, if the new wording of Article 5 comes into force, both the parliamentary observer status and the special guest status may become superfluous. The latter being considered a preliminary stage for full membership, it would have no *raison d'être* if no eligible states are left. The only state whose parliament now enjoys parliamentary observer status (Israel) would then be eligible for associate membership.

3. While observers in the meaning of the proposed new Article 5b of the Statute would have no right to be represented in the Assembly, it is understood that the Bureau, in accordance with Rule 55 paragraph 3 may "by a three-quarters majority, invite representatives of parliaments of other member states to attend and take part in a debate in the Assembly".

c. The Secretary General acting on behalf of the Committee of Ministers and subject to the concurring opinion of the Assembly may conclude co-ordination and co-operation agreements with other international organisations as well as agreements with non-member states wishing to participate in specific sectors of the organisation's activities.

Explanatory observations

A similar proposal has been made in the Committee of Ministers' working party. The practice of co-ordination and co-operation agreements with other international organisations has been in existence for a long time, but, although the Assembly was consulted in certain cases, the Secretary General or the Committee of Ministers are not obliged to seek the approval of the Assembly. Agreements with non-member states would be a useful instrument, *inter alia*, to develop the relations of the Council of Europe with the United States, as it would give the latter the possibility to participate in specific activities on a basis of equality.

APPENDIX II

Enlargement of the Council of Europe

Conclusions of the Committee on Relations with European Non-Member Countries unanimously approved on 20 May 1992 in Minsk (Spokesman: Mr Atkinson)

At its meeting in Minsk from 19 to 21 May 1992, the Committee on Relations with European Non-Member Countries devoted, at the Bureau's request, a thorough discussion on the geographical enlargement of the Council of Europe (see doc. AS/Bur (43) 93).

Its unanimous conclusions were as follows.

1. *European countries*

The four categories of ex-USSR republics mentioned in Mr Tarschys' report of August 1991

2. Il ne faut pas confondre ce statut d'observateur, qui serait prévu par le Statut, avec le statut d'observateur parlementaire, mentionné plus haut, visé par l'article 55 du Règlement de l'Assemblée. Le moment venu, si le nouveau libellé de l'article 5 entre en vigueur, le statut d'observateur parlementaire et le statut d'invité spécial pourraient devenir superflus. Ce dernier étant considéré comme le stade préliminaire au statut de membre à part entière, il n'aurait plus de raison d'être s'il ne restait plus aucun Etat susceptible d'en bénéficier. Le seul Etat dont le parlement jouit aujourd'hui du statut d'observateur parlementaire (Israël) pourrait alors accéder au statut de membre associé.

3. Bien que les observateurs au sens du nouvel article 5, alinéa b, du Statut n'auraient pas ce droit d'être représentés à l'Assemblée, il va de soi que le Bureau, conformément à l'article 55, alinéa 3, du Règlement, pourrait «à la majorité des trois-quarts, inviter des représentants de parlements d'autres Etats non membres à assister et à participer à un débat de l'Assemblée».

c. Le Secrétaire Général, agissant au nom du Comité des Ministres et après avis concordant de l'Assemblée, peut conclure des accords de coordination et de coopération avec d'autres organisations internationales ainsi que des accords avec des Etats non membres désireux de participer aux activités de l'Organisation dans des secteurs spécifiques.

Observations explicatives

Une proposition analogue a été faite par le groupe de travail du Comité des Ministres. La pratique des accords de coordination et de coopération avec d'autres organisations internationales existe depuis longtemps, mais, bien que l'Assemblée ait été consultée dans certains cas, le Secrétaire Général ou le Comité des Ministres ne sont pas obligés de solliciter son approbation. Les accords avec les Etats non membres constitueraient un instrument utile, notamment, pour développer les relations du Conseil de l'Europe avec les Etats-Unis car ils donneraient à ces derniers la possibilité de participer à des activités déterminées dans des conditions d'égalité.

ANNEXE II

L'élargissement du Conseil de l'Europe

Conclusions de la commission des relations avec les pays européens non membres unanimement approuvées le 20 mai 1992 à Minsk (Porte-parole: M. Atkinson)

A sa réunion du 19 au 21 mai 1992 à Minsk, la commission des relations avec les pays européens non membres a consacré, à la demande du Bureau, une discussion approfondie à la question de l'extension géographique du Conseil de l'Europe.

Voici ses conclusions approuvées à l'unanimité.

1. *Pays européens*

Les quatre catégories de républiques de l'ex-URSS mentionnées dans le rapport de M. Tarschys de

(Doc. 6484) were very useful, but new developments have taken place since, so that:

a. Categories I (Estonia, Latvia and Lithuania) and II (Belarus, Moldova, Russia and Ukraine) can be merged as European states.

b. The Caucasian states (Armenia, Azerbaijan and Georgia) and the ex-USSR "Asian" states should be considered on the basis of their requests for co-operation with the Council of Europe and their own merits (it should be noted that Kazakhstan has a relative majority of Russian-speaking population).

2. Associate membership

The committee considered that the creation of a new status was not appropriate, all the more so since it would deprive the Assembly of its decision-making function,¹ which until now it had carried out in two stages:

a. special guest status with the Assembly;

b. opinion on the accession to the Council of Europe. It points out that five criteria have now been identified:

— pluralistic democracy;

— rule of law;

— respect for human rights (commitment by the applicant country to become a party to the European Convention on Human Rights);

— examination of the human rights legislation of the applicant country by a judge of the Court and a member of the European Commission of Human Rights;

— holding of free and democratic general elections monitored by an Assembly delegation.

As far as special guest status is concerned, the committee considered that granting it solely to Russia and not, *inter alia*, to the other "key-stone" states of the CIS (Belarus and Ukraine) was erroneous and should be reconsidered (this was confirmed by the Russian delegation at the meeting).

3. Consequences of enlargement

Finally, the committee believes that most aspects mentioned in Chapter III of Document 6484 are a matter for the Committee on Rules of Procedure. It nevertheless suggests that the number of representatives of any national delegation on any committee should not be more than two.

Reporting committee: Political Affairs Committee.

Reference to committee: Standing mandate.

Information report: Approved by the Committee on 4 June 1992.

1. "A state ... may be invited by the Committee of Ministers, subject to the concurring opinion of the Assembly, to become an associate member of the Council of Europe" (see Appendix A of Appendix I).

septembre 1991 (voir Doc. 6484) ont été très utiles, mais de nouveaux événements sont intervenus depuis lors, de sorte que:

a. Les catégories i (Estonie, Lettonie, Lituanie) et ii (Bélarus, Moldova, Russie et Ukraine) peuvent être fusionnées en tant qu'Etats européens.

b. Les Etats caucasiens (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et les Etats «asiatiques» de l'ex-URSS devraient être traités en fonction de leurs demandes de coopération avec le Conseil de l'Europe et selon leurs propres mérites (il est à noter que le Kazakhstan a une population composée en majorité de russophones).

2. Membre associé

La commission considère que la création d'un nouveau statut n'est pas opportune, d'autant plus qu'il priverait l'Assemblée de tout pouvoir de décision¹, qu'elle mettait en œuvre jusqu'à présent en deux étapes:

a. statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire;

b. avis sur l'adhésion au Conseil de l'Europe. Cinq critères sont à présent retenus:

— démocratie pluraliste;

— Etat de droit;

— respect des droits de l'homme (engagement du pays candidat à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme);

— examen de la législation en matière de droits de l'homme du pays candidat par un juge de la Cour et un membre de la Commission européenne des Droits de l'Homme;

— tenue d'élections législatives libres et démocratiques suivies par une délégation de l'Assemblée.

S'agissant du statut d'invité spécial, la commission considère que son attribution à la seule Russie et non, entre autres, aux autres fondateurs de la Communauté d'Etats indépendants (la Bélarus et l'Ukraine) constitue une erreur et devrait être revue (cette position a été confirmée par la délégation russe au cours de la réunion).

3. Conséquences de l'extension

Enfin, la commission estime que la plupart des aspects mentionnés dans le chapitre III du Doc. 6484 relèvent de la commission du Règlement. Elle suggère néanmoins que le nombre de représentants de toute délégation nationale au sein de chaque commission ne devrait pas excéder le nombre de deux.

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Renvoi en commission: mandat permanent.

Rapport d'information approuvé par la commission le 4 juin 1992.

1. «Un Etat (...) peut être invité par le Comité des Ministres, après avis concordant de l'Assemblée, à devenir membre associé du Conseil de l'Europe» (voir annexe A de l'annexe I).