

LE CONSEIL NORDIQUE

Le 13 février 1953 s'ouvrit à Copenhague la première session du Conseil Nordique, nouvel organisme international qui d'après son statut est un organe de consultation entre les parlements et les gouvernements du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

Pour tous ceux qui étudient les phénomènes internationaux sous l'angle de la science politique, c'est dire en adoptant une méthode descriptive et analytique, cette nouvelle institution ne pourra guère rester sans intérêt. Dans les rapports entre quatre Etats souverains qui, depuis longtemps, agissent de concert à maints égards, la nouvelle institution fait application d'une méthode de coopération d'origine récente, méthode qui se caractérise par la consultation officielle parlementaire à l'échelle internationale. C'est au Conseil de l'Europe que pour la première fois en 1949, cette méthode a été mise en application, d'une manière systématique. L'Assemblée Consultative instituée à Strasbourg représente un effort remarquable en vue d'ouvrir une nouvelle voie vers une intégration plus poussée de la vie des peuples. Il n'est pas facile d'évaluer d'une manière concluante les mérites et les faiblesses de cette méthode sur les données de l'expérience strasbourgeoise ; trop d'influences étrangères à la consultation pure se sont fait valoir. Néanmoins, cette nouvelle méthode a paru aux parlementaires nordiques assez pleine de promesses — et d'ailleurs correspondant à un mouvement d'idées déjà ancien dans les milieux politiques de ces pays — pour justifier sa mise en pratique dans leurs rapports réciproques.

Par comparaison avec l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, il importe de noter qu'au Conseil Nordique la conception fondamentale de cette méthode consultative a été acceptée par tous. A Strasbourg, l'Assemblée Consultative est un compromis entre des conceptions irréconciliables. Un fort courant d'opinion

a refusé d'acquiescer à ce compromis, en cherchant toujours à étendre la compétence et les attributions de l'Assemblée. Par cela même, on a contrecarré le plein épanouissement de la fonction consultative. Pareil obstacle n'existe pas au Conseil Nordique. De tous côtés, on est d'accord pour reconnaître les limitations aux attributions du Conseil, limitations que comporte sa fonction purement consultative.

Pour le juriste, d'autre part, qui étudie les faits internationaux sous un aspect normatif ou dogmatique, le Conseil Nordique présente également un intérêt certain. Comme toute activité organisée d'une manière permanente, la consultation que prétend réaliser le Conseil doit être basée sur un système de normes. Dans notre cas, ce système est incorporé dans le statut du Conseil et dans son règlement intérieur. Ces deux textes, et surtout le statut, sont très succincts et peu détaillés. Ils se prêtent donc mal à une analyse dogmatique approfondie. En revanche, le rangement du statut dans les catégories traditionnelles du droit donnera lieu à certaines spéculations qui apporteront peut-être de nouveaux éléments au débat sur le bien-fondé de ces catégories traditionnelles. Dans cet ordre d'idées se pose le problème de la nature juridique du statut, problème qui sera abordé le premier.

CARACTÈRE JURIDIQUE DU STATUT

Les multiples organisations internationales contemporaines ont été créées par conventions internationales. Les Etats intéressés sont convenus, dans les formes traditionnelles du droit international, d'établir certains organes communs, d'attribuer à ceux-ci certaines compétences, et, en règle générale, de s'engager réciproquement à une certaine conduite conformément aux buts des organisations respectives.

Souvent, ces conventions présentent des traits caractéristiques qui les élèvent au-dessus des catégories traditionnelles du droit conventionnel international. Les dispositions relatives à la révision d'une telle convention prévoient souvent une procédure par laquelle le consentement d'une majorité des Etats contractants suffit pour les lier tous, de sorte qu'un Etat puisse être soumis à de nouvelles obligations même contre la volonté de son gouvernement. En outre, une fois les organes entrés en fonction, ils peuvent successivement, par leur pratique, modifier les normes régis-

sant leurs attributions. La coutume est active dans ce domaine comme dans la vie constitutionnelle d'un Etat. Pour cette raison, les règles relatives à la structure et aux fonctions d'une organisation internationale sont parfois qualifiées de constitution plutôt que de convention (1).

Le statut du Conseil Nordique nous donne à réfléchir, encore une fois, sur la carence des catégories traditionnelles du droit international par rapport aux phénomènes modernes de l'organisation internationale. On dira peut-être qu'il s'agit d'une nouvelle manifestation de cet esprit pragmatique dont se vantent parfois les peuples nordiques. Sous un autre ciel, les mêmes efforts auraient sans doute abouti à un résultat plus conforme aux exigences logiques de la pensée juridique. Quoi qu'il en soit, les données sont là. Elles s'imposent à la pensée qui ne pourra pas se soustraire à la tâche de les analyser et de les expliquer.

En ce qui concerne la forme sous laquelle le statut du Conseil Nordique a été établi, une constatation négative s'impose de prime abord. Le statut n'est incorporé dans aucun traité ou convention entre les pays participants. Les circonstances relatives à son élaboration et à son adoption sont, dans les grandes lignes, les suivantes .

En août 1951, à la conférence de l'Union Interparlementaire Nordique, qui existe depuis 1907 comme groupe régional dans les cadres de l'Union Interparlementaire, l'idée de créer un organe consultatif des parlements et gouvernements nordiques fut approuvée en principe sur la proposition de M. Hans Hedtoft, premier ministre du Danemark de 1947 à 1950 et de nouveau depuis 1953. Un avant-projet de statut d'un tel organe fut ensuite élaboré par un comité inter-nordique restreint, au sein duquel surtout le professeur suédois Nils Herlitz joua un rôle important. Le conseil de l'Union Interparlementaire Nordique donna son approbation à cet avant-projet en février 1952 et le transmit aux gouvernements. Les ministres des Affaires étrangères du Danemark, de la Norvège et de la Suède, réunis le mois suivant, se mirent d'accord pour faire adopter le projet sous réserve de certains amendements. Avec ces amendements, les trois parlements donnèrent leur approbation au statut en mai et juin 1952. Au mois de décembre de la même année le parlement de l'Islande, à son tour, l'accepta également.

Le statut est donc adopté par des résolutions parallèles des

(1) V. Alf Ross, *Constitution of the United Nations*, 1950, pp. 30-40.

quatre parlements. Au Danemark seulement, la résolution du parlement reçut l'approbation du Roi et fut promulguée comme loi interne. Quelle est la portée juridique de cette procédure ? En particulier, peut-elle donner naissance à des engagements au sens du droit international ? En principe il n'est guère exclu qu'un accord international se manifeste par des actes législatifs parallèles des Etats intéressés. Dans son arrêt du 7 juin 1932 concernant l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie, la Cour Permanente de Justice Internationale a reconnu qu'un acte législatif unilatéral, à savoir un manifeste de la Chambre Royale des Comptes de Sardaigne, considéré dans son rapport avec des négociations diplomatiques préalables, était l'expression d'un engagement international. « L'accord de volontés, dit la Cour, ainsi traduit par le manifeste confère à la délimitation de la zone... un caractère conventionnel... » (2). Si tel est le cas en ce qui concerne un seul acte unilatéral, il est d'autant plus clair que plusieurs actes unilatéraux parallèles pourront traduire un accord de volontés. Il suffirait que les deux conditions suivantes soient remplies. Premièrement, les actes doivent émaner d'un organe qui, d'après le droit constitutionnel de chaque pays, possède la compétence d'engager l'Etat envers d'autres Etats par ses déclarations. Deuxièmement, les actes doivent exprimer une intention de lier les Etats à un engagement mutuel conformément au contenu textuel des actes.

Or, le cas d'espèce ne répond à aucune de ces deux conditions. A l'exception du Danemark, où le statut a été promulgué comme loi interne, les parlements seuls ont approuvé le statut, sans l'adhésion formelle du chef d'Etat, fût-ce sur la proposition de celui-ci. Dans un memorandum sur les problèmes constitutionnels soulevés en Norvège par l'adoption du Statut, le professeur Frede Castberg relève, à juste titre, que la compétence de conclure les accords internationaux est attribuée, par la constitution, au Roi, et non au parlement (3). Ce raisonnement s'applique, d'une manière semblable, à la Suède et à l'Islande.

En ce qui concerne la deuxième condition, il ressort des travaux préparatoires à l'adoption du statut, qu'elle n'est pas remplie, elle non plus, dans le cas présent. Sur la proposition du gouvernement norvégien, les ministres des Affaires étrangères, lors

(2) C.P.J.I., Sér. A/B, n° 46, p. 145.

(3) Stortingstidende, 1952, pp. 479-480.

de leurs délibérations en mars 1952, dans le but exprès d'éviter tout engagement juridique, ont écarté une proposition tendant à incorporer le statut dans une convention internationale. En bonne logique, ils ont supprimé un article du projet, d'après lequel un pays membre pourrait se retirer du Conseil par une dénonciation qui prendrait effet après un délai de six mois. Une telle faculté impliquerait l'existence d'une obligation tant qu'aucune dénonciation n'aurait pris effet, et les gouvernements n'étaient pas d'accord pour se lier ainsi.

Par conséquent, la participation au Conseil Nordique reste non obligatoire. Un parlement national qui refuse de nommer ses délégués au Conseil ne se rend pas coupable d'un acte illicite. Le texte, dans son ensemble, est conforme à cette conception fondamentale. Il est rédigé en termes qui n'impliquent aucune obligation internationale pour les Etats participants. Même le financement des activités du Conseil est réglé de telle manière que les engagements qui en découlent ne sortent pas des cadres du droit national. D'après l'article 13 du statut, chaque pays assume les frais que comportent sa représentation au Conseil et l'activité du secrétariat national, ainsi que les frais spéciaux entraînés par toute réunion sur son territoire. Etant donné que le Conseil ne possède aucun secrétariat commun, ni aucun siège permanent, il n'y aura guère de dépenses qui doivent nécessairement être considérées comme communes. S'il y en a, pourtant, elles seront couvertes conformément à la décision du Conseil. D'un point de vue de droit strict, il convient d'observer, cependant, que les Etats ne sont pas tenus à y contribuer.

Dans ces circonstances, on peut conserver des doutes sur la qualité de sujet de droit international du Conseil Nordique. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la Cour Internationale de Justice a statué qu'une organisation internationale peut être revêtue de personnalité juridique au sens du droit international dans la mesure nécessaire pour qu'elle puisse atteindre ses buts et exercer ses fonctions (4). La Cour souligne, cependant, que la Charte des Nations Unies ne s'est pas bornée à faire simplement de l'organisation un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle ; la Charte a créé des organes et doté ceux-ci de pouvoirs et de compétences. En ce

(4) C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 174 et s., notamment pp. 178-179.

qui concerne le Conseil Nordique, les circonstances sont nettement différentes de celles établies par la Charte des Nations Unies. D'abord, comme on l'a révélé ci-dessus, le Conseil ne se base sur aucun instrument de droit international proprement dit. En outre, les gouvernements qui ont approuvé son établissement se sont gardés expressément de toute mesure tendant à mettre sur pied un organisme permanent. On a refusé au Conseil les moyens techniques de mener une existence propre, surtout en renvoyant toute assistance administrative à la charge des secrétariats des délégations nationales, sans permettre l'établissement d'un secrétariat commun. Le seul organe quasi-permanent est le Bureau. D'après l'article 5 du statut, le Conseil élit à chaque session un président et trois vice-présidents qui restent en fonction jusqu'à la session suivante et constituent le Bureau. Quant aux buts et fonctions du Conseil, il convient d'observer que le statut se borne à caractériser le Conseil comme organe de consultation des parlements et des gouvernements.

Toutes ces données portent à croire que les gouvernements n'ont pas voulu reconnaître au Conseil la personnalité juridique, ni par rapport à eux-mêmes, ni — et encore moins — par rapport aux Etats tiers. Cependant, la question pourra se poser de savoir si le Conseil Nordique a le pouvoir de conclure un accord, par exemple avec le Conseil de l'Europe ou toute autre organisation internationale, sur leurs rapports mutuels, ou surtout sur la coordination de leurs activités. Il serait peu raisonnable de nier au Conseil une telle capacité relative aux matières dans lesquelles il pourra assurer, par ses propres décisions, l'exécution d'un engagement pris. Malgré toutes les incertitudes et les ambiguïtés qui se présentent du point de vue dogmatique, la conclusion sera donc que le Conseil Nordique, sans être revêtu de la personnalité juridique normale en droit international, est muni, néanmoins, d'une capacité juridique restreinte.

Cette conclusion ne serait pas nécessairement incompatible avec le caractère juridique du statut, constaté plus haut. Si les gouvernements participants ont reculé devant la perspective redoutable de mettre sur pied une nouvelle organisation internationale s'ajoutant à la multiplicité de celles qui existent déjà, il reste néanmoins vrai qu'ils ont participé avec leurs parlements à la création d'un ordre juridique particulier. Un organe est établi, auquel les gouvernements sont d'accord pour reconnaître une certaine compétence, fût-ce une compétence de caractère exclusive-

ment consultatif. Cet organe est soumis à certaines règles contenues dans son statut auxquelles il ne pourra pas se soustraire par décision unilatérale. Les gouvernements, de leur côté, sont autorisés par le statut et le règlement intérieur du Conseil à exercer certains droits, par exemple à se faire représenter aux sessions du Conseil, à demander la convocation d'une session extraordinaire, et à présenter des amendements aux propositions soumises au Conseil. Ils sont tenus, d'autre part, de faire rapport, autant que possible, à chaque session du Conseil sur les mesures prises pour donner effet à ses recommandations antérieures. En somme on est en présence d'un ordre juridique particulier. Si cet ordre n'appartient pas à la catégorie traditionnelle du droit international et s'élève, d'autre part, au-dessus du droit national, il faut le considérer comme un ordre juridique *sui generis*.

Ce résultat paraîtra peu satisfaisant à celui qui donne ses préférences aux systèmes scientifiques complets, mais démontre que les réalités de la vie internationale moderne sont plus variées et plus riches que les systèmes traditionnels. La question doit être posée de savoir s'il ne serait pas approprié de traiter ensemble, sous la dénomination de droit international constitutionnel, toutes les normes régissant la composition, les fonctions et les attributions des organismes inter-étatiques, quelle que soit la manière ou la procédure par laquelle ces normes ont été créées.

LA COMPOSITION DU CONSEIL

Le Conseil se compose de délégués élus par les Parlements des pays participants. Le nombre en a été fixé par l'article 2 du statut qui accorde au Danemark, à la Norvège et à la Suède un nombre égal de sièges, savoir seize à chacun des pays, nonobstant l'inégalité numérique de ces trois pays. Pour l'Islande, le nombre de sièges a été fixé à cinq. La position de la Finlande est un problème spécial. Participant traditionnellement à la coopération nordique, y compris l'Union Interparlementaire Nordique, ce pays se trouve néanmoins, après la deuxième guerre mondiale, dans une situation qui lui impose une circonspection particulière. Soucieux de préserver la confiance que son grand voisin de l'Est lui a témoignée, la Finlande se garde de nouer avec d'autres Etats un lien institutionnel quelconque, qui pourrait mettre en doute son indépendance formelle à l'égard des Etats occidentaux. C'est pourquoi le gou-

vernement et le parlement de la Finlande ont refusé de participer au Conseil Nordique. En pleine compréhension de cette position particulière, les autres Etats ont témoigné, néanmoins, leur désir de garder la Finlande dans la famille nordique. L'article 3 du statut dispose que des représentants de la Finlande participeront aux délibérations et décisions du Conseil lorsque le désir en aura été exprimé du côté finlandais. De propos délibéré, le texte de cet article a été rédigé en termes vagues. Il n'exige aucune association formelle au Conseil, ni l'approbation expresse du statut. La participation à laquelle invite le texte pourra se rapporter à un seul sujet inscrit à l'ordre du jour du Conseil, ou assumer un caractère plus général. Si le statut était un traité habituel, cet article serait un bon exemple d'une stipulation pour autrui. Abstraction faite de cet article relatif à la Finlande, le statut ne permet pas l'adhésion d'autres Etats.

Les délégués au Conseil seront élus par chaque parlement national en son sein. La procédure d'élection, y compris la répartition éventuelle entre les Chambres, s'il y en a deux, est déterminée par chacun des parlements en ce qui le concerne. L'intention des auteurs du statut a été de rendre possible, sur une base proportionnelle, la représentation des divers courants d'opinion de tous les pays, c'est-à-dire des divers partis politiques, sans, pourtant, assurer infailliblement la représentation de tout parti, même le plus petit. Lors de la première session du Conseil, cette intention a été largement réalisée. La répartition des délégués parmi les partis était la suivante : Sociaux-Démocrates, 24 ; Radicaux-Libéraux, 11 ; Agrariens, 6 ; Conservateurs, 10 ; Chrétiens-populaires norvégiens, 1 ; Georgistes danois, 1. Dans son ensemble, cette répartition représente assez correctement l'importance des divers partis politiques dans les pays du Nord.

La durée du mandat est déterminée par chaque parlement en ce qui concerne ses délégués nationaux. Quant à l'éligibilité, le statut ne pose que la seule condition que les élus soient membres de leur parlement national. La fonction de ministre n'est pas incompatible avec celle de délégué. Etant donné, cependant, que les ministres, en tant que tels, sont autorisés à participer aux délibérations du Conseil, l'élection d'un ministre comme délégué sera peu normale.

Les expériences acquises, au Conseil de l'Europe, en matière de rapports entre les parlementaires et les représentants des gouvernements ont exercé une influence directe sur la composition

et la structure du Conseil Nordique. Celui-ci consiste en un seul organe. En raison des difficultés soulevées à Strasbourg par la séparation entre les représentants parlementaires, siégeant à l'Assemblée Consultative, et les représentants des gouvernements, siégeant au Comité des Ministres (5), on a préféré réunir, en une seule Assemblée, les parlementaires et les ministres. L'article 2, alinéa 2 du statut dispose que les gouvernements des pays participants seront représentés au Conseil par les membres qu'ils désigneront. Les gouvernements jouissent d'une entière liberté à cet égard. Ils ne sont pas tenus de désigner les ministres des Affaires étrangères. Compte peut être tenu de la nature des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil. Aucune limitation numérique n'est imposée, et rien ne s'oppose à ce que tous les ministres dont la compétence est touchée par les délibérations du Conseil soient désignés. Tel a été largement le cas à la première session du Conseil. Les Premiers Ministres des quatre pays y participèrent ; et avec eux : les Ministres des Affaires étrangères et ceux de la Justice du Danemark, de la Norvège et de la Suède ; les Ministres des Communications du Danemark et de la Norvège, le Ministre de l'Intérieur de la Suède, le Ministre de l'Instruction publique du Danemark, et un ministre suédois sans portefeuille. En somme quinze ministres des quatre pays.

Les représentants des gouvernements participent aux délibérations du Conseil, sans exercer le droit de vote. Leur fonction essentielle est de faire valoir les points de vue des gouvernements, et d'apporter ainsi un élément de réalisme dans les délibérations. L'utilité d'une telle procédure a été nettement démontrée par l'expérience du Conseil de l'Europe, et les auteurs du statut du Conseil Nordique ont profité de cette expérience.

Quant aux travaux des commissions, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, après quelques années d'incertitude, a fini par juger désirable de pouvoir associer les ministres aux délibérations à ce stade également. Un amendement à son Règlement sur ce point a été adopté récemment (6). Le Conseil Nordique, convaincu également des mérites d'un tel arrangement, n'a pas tardé à suivre l'exemple donné par l'institution strasbourgeoise.

(5) V. Jean Boulouis, « Les rapports entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe », *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 58^e année, 1952, pp. 105-134.

(6) Conseil de l'Europe, Ass. Cons., 2^e partie, sept. 1952, Procès-Verbaux, t. II, p. 141.

A la première session, toutes les commissions ont adressé aux ministres des invitations générales de participer à leurs séances. Les ministres y ont donné suite dans une large mesure, et leurs contributions aux travaux des commissions semblent avoir été particulièrement heureuses et utiles.

LA COMPÉTENCE DU CONSEIL

L'article premier du statut, qui définit la fonction consultative du Conseil, détermine également sa compétence. Celle-ci s'étend à toute question qui concerne la coopération des quatre pays ou de quelques-uns d'entre eux. L'article 10 énonce, également, que la tâche qui incombe au Conseil est de délibérer sur les questions d'intérêt commun pour les pays membres.

L'alinéa 2 de ce même article stipule qu'en ce qui concerne les questions qui ne regardent que quelques-uns des pays, les représentants de ces pays seulement peuvent prendre part aux résolutions du Conseil. *A contrario*, cette disposition permet aux représentants des pays non directement intéressés de prendre part aux délibérations sur le sujet. Les auteurs du statut ont voulu autoriser l'ensemble du Conseil à considérer et discuter les répercussions que pourraient avoir, pour un Etat tiers membre du Conseil, un projet qui n'affecte directement que les intérêts de deux Etats. Encore une fois, l'analogie avec les problèmes qui se sont présentés au Conseil de l'Europe saute aux yeux. L'Assemblée Consultative à Strasbourg a discuté et s'est prononcée sur les communautés européennes restreintes, telle que la C.E.C.A. A l'Assemblée Consultative, cependant, le droit de vote est accordé même aux représentants des pays non directement intéressés, ce qui explique peut-être — en tout cas partiellement — l'établissement des Assemblées particulières, telles que l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. et l'Assemblée ad hoc. Le plan lancé en mars 1952 par M. Eden au nom du gouvernement britannique vise à parer aux inconvénients qui en résultent, et il est intéressant d'observer que la solution pratique qu'il préconise ressemble essentiellement à celle adoptée presque simultanément par le Conseil Nordique : les représentants des pays membres non directement intéressés dans l'activité d'une communauté européenne restreinte assisteraient en qualité d'observateurs aux délibérations de l'Assemblée concernant une telle communauté.

Un exemple typique d'une question qui n'intéresse directement que deux Etats se trouve dans les débats de la première session du Conseil Nordique. Une proposition tendant à l'établissement d'une voie permanente de communication, sous forme d'un pont ou d'un tunnel, entre le Danemark et la Suède a été inscrite à l'ordre du jour. Les représentants de la Norvège et de l'Islande, ayant déclaré que cette question ne les concernait pas, se sont abstenus de participer non seulement au vote sur une recommandation dans la matière, mais aussi à toute délibération à ce sujet.

Etant donné que le Conseil ne se prononce qu'à titre consultatif, sans pouvoir de décision, les auteurs du statut ont estimé qu'une délimitation précise de la compétence du Conseil serait superflue. On se souvient que le statut du Conseil de l'Europe dispose, à l'article premier, littera d), que les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil. Pour le gouvernement de la Suède, qui poursuit toujours la politique traditionnelle de neutralité du pays, l'observation de cette disposition a été une condition indispensable de son adhésion au statut. Etant donné que les trois autres pays du Conseil Nordique sont parties au Traité de l'Atlantique, l'on pourrait s'étonner que le gouvernement suédois n'ait pas insisté sur une limitation analogue de la compétence du Conseil Nordique. Le silence du statut sur ce point ne signifie nullement un abandon par la Suède de sa politique traditionnelle, ni un désir de la part des autres Etats d'entraîner la Suède vers une participation à la coopération militaire des puissances occidentales. Au contraire, l'absence de toute limitation expresse à cet égard révèle que les pays nordiques envisagent avec une confiance totale que leurs intérêts particuliers seront respectés mutuellement sans que des sauvegardes juridiques soient nécessaires. De tous côtés on est d'accord pour reconnaître que la politique étrangère et militaire, dans les circonstances actuelles, ne sera pas discutée au Conseil Nordique. Au cours du débat à la première chambre du parlement suédois sur l'approbation du statut, M. Sandler, ancien ministre des Affaires étrangères et président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement, a exprimé nettement cette position.

Le Conseil, dit-il, doit se pencher sur les problèmes qui exigent, pour leur solution, des mesures communes ou concertées. Cela implique une limitation, non seulement d'ordre pratique, mais aussi du principe. Si les pouvoirs publics des différents pays ont choisi de prendre des attitudes différentes sur les grandes

questions de politique étrangère, il en résulte automatiquement une limitation de l'activité du Conseil, puisqu'il ne sera plus question de mesures communes (7).

Un point de vue identique a été exprimé au Parlement norvégien par M. Finn Moe, Président de la Commission des Affaires étrangères ; et M. Halvard Lange, Ministre des Affaires étrangères, a confirmé qu'il y avait une entente générale, reconnue par tous, d'après laquelle la coopération au sein du Conseil Nordique s'arrête, à l'heure actuelle, au seuil de la politique étrangère et militaire.

Cette dernière déclaration contient une réserve quant à l'avenir. Si un jour, qui n'est pas à prévoir actuellement, l'ancien parallélisme de la politique étrangère des pays nordiques est rétablie, rien ne s'oppose à ce que le Conseil étende son activité à ce domaine. Entre temps, il reste à voir si les dirigeants politiques des pays, à leurs rencontres annuelles, seront disposés à garder le silence sur les plus graves problèmes qui les préoccupent. On sait que les membres de l'Assemblée Consultative européenne n'ont pas hésité à se dégager des restrictions que le statut leur avait imposées sur ces sujets. Au conseil Nordique les délégués manifesteront certainement une plus forte tendance à concentrer leurs efforts exclusivement sur les facteurs qui unissent leurs pays, même s'ils doivent pour autant paraître peu réalistes. C'est une politique d'autruche, dira-t-on. Certes, mais c'est en même temps une politique clairvoyante, car, à longue échéance, la communauté d'intérêts des pays nordiques sera consolidée à mesure que leur interdépendance économique, sociale et culturelle sera renforcée.

LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL NORDIQUE

L'article 10 du statut épuise les attributions du Conseil en prévoyant que celui-ci peut adresser des recommandations aux gouvernements sur les questions d'un intérêt commun. Il ressort nettement de cette disposition qu'aucune sorte de pouvoir législatif n'est attribuée au Conseil. Les gouvernements ne sont pas liés par ses résolutions ; ils gardent entière liberté de ne pas donner suite à ses recommandations.

La participation de représentants des gouvernements aux délibérations du Conseil n'engage pas leur responsabilité d'un point

(7) Riksdagens Protokoll, Första Kammaren, 1952, n° 18, p. 13.

de vue juridique. L'avant-projet de statut, élaboré par les organes interparlementaires, prévoyait que les premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères siègeraient au Conseil avec droit de vote. Sur proposition norvégienne, ce droit de vote fut supprimé, lors de la rédaction finale du statut. La liberté des gouvernements serait compromise, disait-on, lorsqu'un ministre se serait engagé, par son vote, pour ou contre une recommandation. D'un point de vue de droit strict, cette thèse n'est guère soutenable. Dans un grand nombre d'organisations internationales, les membres ou les représentants des gouvernements votent sur les projets de recommandations adressés aux gouvernements, sans que leur vote affirmatif impose à leur gouvernement une obligation juridique de donner suite à la recommandation. Il est vrai, cependant, que la responsabilité politique du gouvernement est engagée dès que son représentant a voté pour une recommandation quelconque, et la suppression du droit de vote se justifie de ce point de vue.

Les recommandations seront adressées aux gouvernements individuellement à la différence des recommandations de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe qui sont adressées à l'organe commun qui représente les gouvernements, à savoir le Comité des Ministres. Aucun organe analogue n'existe au Conseil Nordique, ce qui paraîtrait, à première vue, une carence sérieuse. Comme le but du Conseil est de promouvoir des mesures communes, il faut que les gouvernements se mettent d'accord sur la suite à donner aux recommandations du Conseil. L'explication de cette carence apparente se trouve dans la coopération plus ou moins formelle qui existe déjà, dans beaucoup de domaines, entre les ministres et d'autres autorités compétentes des pays nordiques. Ainsi, les gouvernements possèdent déjà les moyens de concerter leurs actions, mais il est à prévoir que la création de l'organe consultatif entraîne, peu à peu, des arrangements plus ordonnés et plus formellement organisés.

LA FONCTION DU CONSEIL NORDIQUE

Pour bien comprendre le rôle et la fonction du Conseil Nordique il convient donc de jeter un coup d'œil sur les formes traditionnelles de la coopération nordique. Celle-ci remonte à la dernière moitié du siècle passé. Elle a commencé dans le domaine de

l'unification du droit privé. Elle a évolué vers une méthode uniforme, dont voici les traits caractéristiques :

Lorsque les gouvernements, sur l'initiative de juristes privés ou sur celle des services administratifs compétents, sont convenus qu'un sujet se prête à une codification uniforme, chacun d'eux fait désigner une commission nationale d'experts, chargée, en coopération avec les commissions d'experts des autres pays, d'élaborer un projet de loi sur le sujet indiqué. Ayant accompli leur tâche, les commissions font rapport à leurs gouvernements respectifs, et leur transmettent le projet élaboré. Souvent, l'uniformité matérielle absolue entre les projets des diverses commissions nationales est assurée ; parfois des nuances subsistent. Chacun des gouvernements décide, en ce qui le concerne, de la suite à donner au projet, et soumet celui-ci, le cas échéant, au Parlement. Le plus souvent, le projet est adopté tel quel ; parfois il est légèrement modifié par l'un ou l'autre des Parlements. Il arrive également qu'une loi, une fois adoptée, soit modifiée ultérieurement. Ainsi, l'uniformité peut être compromise. Aucun des pays n'est obligé envers les autres pays de maintenir la loi dans sa forme initiale. Pour parer aux inconvénients qui en résultent, et surtout pour dresser un programme ordonné et cohérent de la coopération future dans ce domaine, les gouvernements des cinq pays, y compris la Finlande, sont convenus, en 1946, de nommer dans chacun des pays un petit comité permanent, chargé de surveiller l'évolution dans les matières faisant objet de législation commune, de faciliter l'échange des informations y relatives et de recommander aux gouvernements les initiatives nouvelles à prendre. Ces comités nationaux se réunissent pour des délibérations communes, en règle générale une fois par an.

En résumé, la coopération dans ce domaine se caractérise par une coordination des mesures préparatoires à la législation, coordination assurée par des experts indépendants. Les facteurs décisifs du pouvoir législatif, surtout les parlements, agissent en général sans contact entre eux.

La coopération dans le domaine de la politique sociale doit son origine à l'établissement de l'Organisation Internationale du Travail en 1919. Afin de concerter leur attitude au sein de cette nouvelle organisation, les représentants des ministères compétents se sont rencontrés régulièrement, et depuis 1926 les ministres des Affaires sociales ont participé souvent à ces rencontres. Depuis

1945 les ministres se réunissent tous les deux ans, et ces réunions ont pris le caractère de grandes conférences sociales qui traitent non seulement de la participation à l'O.I.T., mais aussi des questions de portée exclusivement nordique. Une série de conventions sur le traitement réciproque des ressortissants des pays nordiques en matière d'assistance sociale a été conclue. Des comités d'experts *ad hoc* sont établis lorsque l'étude de questions particulières l'exigent, et un comité permanent de hauts fonctionnaires des cinq pays assure la continuité de ce travail.

Dans ce domaine, la coopération se caractérise ainsi par le contact entre les experts, les fonctionnaires et les ministres. L'action concertée qui en résulte se base sur des accords souvent non formels, mais parfois aussi sous forme de conventions conclues conformément à la procédure traditionnelle du droit international.

Dans le domaine économique, le trait caractéristique est également le contact *non formel* entre les autorités compétentes de chaque pays. Depuis 1948, un comité permanent a étudié les possibilités de créer un marché commun. L'idée d'une union douanière a été écartée comme irréalisable, mais nombre d'autres aspects d'une coordination de la politique économique ont été étudiés, et des recommandations y relatives ont été soumises aux gouvernements. Les membres de ce comité sont des experts et de hauts fonctionnaires désignés par les gouvernements respectifs. Il faut noter que la Finlande, pour des raisons qu'on comprend, n'a pas été représentée dans ce comité.

La coopération dans le domaine culturel remonte au milieu du siècle dernier. Elle a reçu une nouvelle impulsion, il y a une trentaine d'années, par la formation des associations « Norden », qui sont des organisations nationales privées, établies dans chacun des cinq pays dans le but de promouvoir leur coopération culturelle. Peu à peu, les autorités gouvernementales ont été engagées dans cette coopération, et depuis la dernière guerre les ministres de l'Instruction publique se réunissent tous les deux ans pour examiner les questions d'intérêt commun. A leur première réunion ils sont convenus de créer la Commission Nordique de Culture, chargée de promouvoir les échanges culturels entre les cinq pays, et composée de délégués nommés par chaque gouvernement de sorte que tous les aspects de la vie culturelle y soient représentés. Cette commission qui se réunit une fois par an, soumet ses recommandations aux gouvernements. Entre les commissions nationales

de l'UNESCO des liaisons existent également, bien que moins formellement organisées.

Enfin, les Ministres des Affaires étrangères des quatre pays — la Finlande non comprise — se réunissent régulièrement pour un échange de vues sur les questions communes de politique étrangère, surtout sur celles qui s'élèvent par suite de la participation des quatre pays aux Nations Unies. Cette pratique remonte à la fin de la première guerre mondiale et a été suivie pendant toute l'époque de la Société des Nations.

De temps en temps les gouvernements ont convié les représentants des Parlements, c'est-à-dire des partis politiques, à prendre part aux négociations entre les pays. Tel fut notamment le cas en 1948, lorsque la question d'une alliance militaire des trois pays scandinaves figura à l'ordre du jour. Malgré l'échec des négociations et le schisme de la politique étrangère qui s'ensuivit — le Danemark et la Norvège adhérant au traité atlantique, la Suède restant hors de toute alliance — tous ceux qui participaient à ces négociations furent d'accord pour reconnaître les avantages de la procédure suivie. En 1950, les représentants des trois Parlements se sont rencontrés pour chercher une entente sur certains amendements proposés au projet de loi relatif à l'acquisition de la perte de nationalité, projet élaboré par un comité d'experts conformément à la pratique esquissée ci-dessus. En l'espèce, cette procédure a assuré le maintien de l'uniformité de cette législation. En 1951, sur l'initiative de l'Union Interparlementaire Nordique, une commission parlementaire nordique pour la libre communication fût constituée, composée de représentants de tous les partis politiques importants des cinq pays. Elle a soumis aux gouvernements certaines recommandations sur la simplification des formalités frontalières et la suppression du contrôle des passeports. Passant outre aux objections soulevées par les services administratifs nationaux, surtout par les services de sûreté, les gouvernements se sont mis d'accord pour donner suite à la plupart de ces recommandations.

Néanmoins, une telle participation parlementaire a été l'exception, plutôt que la règle. La coopération nordique avant la création du Conseil Nordique a évolué vers un mode de coopération entre les autorités gouvernementales compétentes, les services administratifs et les experts. Le but du Conseil Nordique est d'introduire dans ce système un organe permanent de caractère parlementaire, sans toutefois porter préjudice aux méthodes tradition-

nelles de coopération, dont l'expérience a prouvé la valeur. La question se pose donc inéluctablement : quelle est la fonction que pourra exercer un tel organe parlementaire ?

Cette question n'est pas particulière au Conseil Nordique. Elle se pose pareillement pour tout organe consultatif international de caractère parlementaire, dont le prototype est l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Les arguments avancés pour justifier la création de cette dernière assemblée gardent leur valeur en ce qui concerne le Conseil Nordique. En suivant le débat sur la fonction de celui-ci, tant dans les parlements nationaux qu'à la première session du Conseil, on est frappé par la parenté des arguments.

Le travail des experts, dit-on, manque souvent de l'audace et de la clairvoyance requises pour résoudre les grands problèmes de notre temps. L'ancien Premier Ministre norvégien, M. Gerhardsen, a exprimé cette idée dans les termes suivants :

« Il est dans la nature des choses que les experts et les fonctionnaires se sentent particulièrement tenus de faire valoir les objections et les difficultés. C'est de leur devoir. Mais les grands avantages des innovations seront souvent rejetés à l'arrière-plan, si les experts travaillent seuls. Dans une coopération sur le plan politique les avantages d'un projet ou d'une proposition seront relevés plus nettement. La tâche des hommes politiques, c'est d'évaluer et de peser tous les arguments pour et contre. Ils doivent rejeter une proposition s'ils la jugent sans mérites ou irréalisable, mais ils doivent donner les directives pour la continuation du travail, s'ils estiment qu'une proposition a droit à la vie. » (8).

Et M. Hambro, en termes moins courtois, a déclaré que sa longue expérience de la coopération internationale lui avait confirmé la véracité de l'adage qui dit qu'un expert est un homme qui, grâce à ses connaissances spéciales, évite les fautes de détail au cours du vol triomphal vers les grandes erreurs (9).

En d'autres termes, le contrôle parlementaire sur le plan international est de nature à stimuler et à faire avancer la coopération inter-gouvernementale et à lui donner de nouvelles impulsions.

En outre, dit-on, le fonctionnement d'un organe parlementaire international, et surtout la publicité de ses débats, est capable d'exciter l'opinion publique et l'intérêt qu'elle prend aux affaires

(8) Nordisk Rad, 1^{re} session, 1953, col. 83-84.

(9) *Ibid.*, col. 140.

internationales. D'autre part, il sera possible, de cette manière également, d'expliquer les obstacles qui pourraient se dresser contre une extension de la coopération internationale, surtout dans le domaine économique, et une bonne compréhension des obstacles est nécessaire pour qu'on puisse réussir à les surmonter.

Enfin, les avantages pour les parlements sont évidents. Les méthodes généralement adoptées pour faciliter le contrôle parlementaire de la conduite des Affaires étrangères ne donnent pas toujours entière satisfaction aux parlements. Le rôle réservé au parlement est surtout de prendre position sur les décisions déjà prises par le gouvernement en accord avec d'autres gouvernements. Le parlement peut refuser son approbation, ce qu'il hésite souvent à faire, mais ses possibilités d'influencer ou de modifier le contenu matériel de la décision sont négligeables. Par l'institution d'une assemblée internationale de caractère parlementaire, les membres des parlements nationaux gagnent une influence plus étendue et plus approfondie sur les relations internationales de leur pays, surtout parce que leurs représentants à une telle assemblée participent directement à la tâche de définir les principes, souvent même de trouver les formules qui serviront de base aux rapports mutuels des gouvernements.

Les organes internationaux de caractère parlementaire qui ont vu le jour jusqu'ici, surtout l'Assemblée Consultative européenne et le Conseil Nordique, sont en effet des organes représentatifs au deuxième degré. Leurs membres tiennent leur mandat d'une désignation des parlements nationaux, non d'un vote populaire. Pour qu'une telle assemblée puisse remplir sa mission il est essentiel qu'elle soit véritablement représentative, c'est-à-dire qu'elle reflète loyalement les opinions et les intérêts qui se manifestent dans les parlements dont elle est issue. Bien que ses membres, comme c'est le cas dans les deux assemblées mentionnées, se prononcent et expriment leur vote à titre individuel, sans être liés par des instructions, il serait contraire au but du Conseil d'aller aux limites extrêmes de ce principe en acceptant que les membres puissent se laisser guider par des considérations purement personnelles. Inspiré sans doute des expériences recueillies au Conseil de l'Europe, le Conseil Interparlementaire Nordique, dans ses commentaires à l'avant-projet du Statut, exprime cette idée assez nettement dans les termes suivants :

« Il faut présupposer que les membres du Conseil jouissent d'une *autorité* aussi grande que possible. Le Conseil doit être en

mesure de donner expression, d'une manière authentique, à l'opinion des divers groupes des parlements. La position prise par le Conseil relative à une question qui sera ultérieurement soumise aux parlements doit être une indication claire des réactions qu'on peut attendre de la part de ceux-ci. Les membres qui se sont intéressés particulièrement à la coopération nordique pourront sans doute jouer un rôle important. Toutefois le plein succès de leur travail ne peut être assuré que dans la mesure où ils sont suivis par les partis dont ils sont les représentants. Il faut éviter que le Conseil ne devienne une assemblée d'enthousiastes nordiques sans chances de réaliser leurs idées. » (10).

Cette interdépendance entre les fonctions nationales et internationales des parlementaires a donné lieu en Norvège à un débat sur la compatibilité du statut avec la constitution nationale. Un membre du parlement qui participe aux délibérations du Conseil, dit-on, compromet sa liberté parlementaire. Lorsque la question, qui a fait l'objet d'une résolution adoptée par le Conseil, est portée ensuite devant le parlement national, la position d'un tel membre sera préjugée ; il se trouvera lié par ses déclarations et son vote au sein du Conseil, ce qui est incompatible avec son devoir constitutionnel de ne suivre que sa conscience.

A la demande de la commission des Affaires étrangères du parlement norvégien, le professeur Frede Castberg a donné un avis consultatif sur ce problème. Il admet qu'en principe la question laisse place au doute. Une situation peu conforme à l'esprit de la constitution serait créée si un certain nombre de députés, avant le vote sur une décision importante dans leur parlement, se trouvent liés par des engagements envers leurs collègues étrangers. D'autre part, dans la vie politique contemporaine, c'est un phénomène normal et inévitable que les parlementaires s'engagent d'avance envers leur parti ou d'autres groupes. Du point de vue constitutionnel, c'est une considération décisive que les résolutions adoptées par le Conseil Nordique n'obligent personne juridiquement (11). La majorité du parlement norvégien s'est ralliée à cette opinion.

Quelles sont les expériences acquises au cours de la première session du Conseil en ce qui concerne sa fonction ? D'une manière

(10) Proposition suédoise (n° 206, 1952), p. 6.

(11) Annexe au rapports de la Comm. des Aff. Etr., n° 229, 1952, p. 480 (*Journal du Storting*).

générale, ces expériences sont peu concluantes. Les membres du Conseil se sont bien gardés de surestimer le rôle que pourrait jouer le nouvel organisme. Trop souvent dans les relations nordiques, comme dans les relations internationales en général, de grandes paroles ont été prononcées sans être suivies d'action. Les membres réunis à la première session avaient le sentiment général qu'il était essentiel pour l'avenir de la coopération nordique d'avancer lentement et prudemment, sans se lancer dans des innovations révolutionnaires. Surtout, on a reconnu que le travail déjà en cours sur le plan non parlementaire devait être continué sans interruption et sans être perturbé par une intervention parlementaire. Malgré les paroles prononcées au début de la session sur l'influence néfaste des experts, on a fini, dans plusieurs domaines et avec peu de nuances, par prendre acte de l'activité poursuivie par les experts et les organes gouvernementaux, et par en recommander la continuation. Tel fut le cas en matière d'unification du droit, de coopération relative à la politique sociale, de coopération culturelle et, largement aussi, de coopération économique, cette dernière s'étant heurtée jusqu'ici aux obstacles les plus difficiles à surmonter.

Il est significatif, également, que le Conseil ait hésité à faire assumer par ses propres organes les fonctions d'étude et d'enquête à l'égard des questions dont il s'occupe. Une proposition a été faite, lors de la première session, tendant à charger une commission du Conseil d'étudier s'il est opportun d'établir des institutions communes de recherche scientifique pour satisfaire aux besoins communs des pays. Les représentants des gouvernements se sont opposés à une telle procédure. Dans une intervention brève mais vigoureuse le Ministres des Affaires étrangères de Norvège a esquissé la procédure qui, à son avis, doit être de règle générale, à savoir : si le Conseil désire qu'une question soit étudiée, il adresse une recommandation sur ce point aux gouvernements, lesquels, d'un commun accord, chargent un organe internordique, déjà existant ou à créer, d'entreprendre cette étude. Le rapport de l'organe d'étude est soumis aux gouvernements qui, à leur tour, le transmettent au Conseil, avec leurs commentaires éventuels.

En principe, le Conseil s'est rallié à cette manière de voir. La question particulière relative aux institutions communes de recherche devait, à son avis, être transmise pour étude à la Commission Nordique de Culture ; et d'une manière générale le Conseil

a approuvé que les organes qui fonctionnent dans les divers domaines, soumettent comme auparavant leurs rapports aux gouvernements. Une suggestion tendant à obliger ces organes à rapporter directement au Conseil est restée sans suite. Un tel arrangement serait de nature à subordonner les organes existants au Conseil, et celui-ci n'a pas voulu préconiser une évolution dans ce sens. Une circonstance qui a contribué à ce résultat est la position particulière de la Finlande. Ce pays participe, d'une manière générale, au travail des organes spéciaux tels que les commissions d'experts. Une subordination de ces organes au Conseil Nordique, auquel la Finlande ne peut pas se joindre, aurait comporté des difficultés particulières pour l'évolution de l'état actuel des choses.

Sur certains points, le Conseil a formulé des recommandations précises aux gouvernements. C'est le cas, avant tout, dans le domaine des communications. Au sujet de la construction d'un pont ou d'un tunnel entre la Suède et le Danemark, le Conseil a recommandé aux deux gouvernements de faire étudier tous les aspects du problème. Au sujet des tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques, le Conseil a recommandé certaines modifications indiquées de manière précise. Enfin, le Conseil s'est prononcé sur le problème des formalités de passeport et de douane et le contrôle frontalier entre les pays.

Ce n'est pas par hasard que l'initiative la plus énergique et la plus déterminée fut prise dans le domaine des communications. Parmi les hommes politiques des pays du nord la conviction est largement répandue qu'une coopération étroite des pays, si désirable pour des raisons politiques, doit se baser sur une connaissance et une compréhension mutuelles des peuples. Les traditions culturelles communes et la parenté des langues scandinaves favorisent une telle compréhension. On se méfie des grandes constructions constitutionnelles à l'égard desquelles les peuples restent indifférents. Si les liens de solidarité sociale et humaine sont noués à travers les frontières, celles-ci perdront leur emprise sur l'esprit de l'homme, et les institutions s'adapteront sans peine aux nouvelles réalités.

Telles sont les conceptions fondamentales de la coopération nordique. Celle-ci ne s'oppose nullement à la coopération internationale sur une base plus large, européenne ou universelle. A maintes reprises les membres du Conseil Nordique ont professé la fidélité de leurs pays à l'égard des grandes organisations inter-

nationales, dont ils font partie. Cependant, entre eux, les pays nordiques serrent les rangs, avant tout dans leur propre intérêt, cela va sans dire, mais peut-être aussi avec l'arrière-pensée, si orgueilleuse soit-elle, que la leçon de leurs méthodes pourrait présenter un certain intérêt pour les autres peuples désireux d'adapter leurs rapports mutuels et leurs institutions aux exigences de la vie contemporaine (12).

Max SORENSEN.

*Professeur à l'Université d'Aarhus
(Danemark).*

(12) Notice bibliographique.

Les articles suivants en suédois ou danois .

Niels Herlitz : *Nordiska Radet, Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1953, pp. 1-26.

Gustaf Petren : *Nordiska Radet i verksamhet, ibid.*, pp. 288-295.

Frantz Wendt : *Nordisk Rad, Det danske Magasin*, 1953, pp. 110-119.

Une documentation complète sur la première session du Conseil Nordique se trouve dans le recueil officiel « *Nordisk Rad, 1^{re} session, 1953* », Copenhague, 1953.
