

Communication de Marcelino Oreja sur l'avenir du Conseil de l'Europe (8 décembre 1988)

Légende: Le 8 décembre 1988, Marcelino Oreja, secrétaire général du Conseil de l'Europe, décrit les nouvelles missions du Conseil à la veille de son quarantième anniversaire.

Source: Conseil de l'Europe - Assemblée parlementaire. Documents de séance. Quarantième session ordinaire (Troisième partie). 30 janvier-3 février 1989 Documents 5972-5992, Volume VII. 1989, n° Doc. 5981. Strasbourg: Conseil de l'Europe. "Communication du Secrétaire général sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la veille de son 40e anniversaire (8 décembre 1988)", p. 1-7.

Copyright: (c) Archives historiques du Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_marcelino_oreja_sur_l_avenir_du_conseil_de_l_europe_8_decembre_1988-fr-500f6774-cd4e-400b-bc91-873acccf480f.html

Date de dernière mise à jour: 02/07/2015

Communication du Secrétaire général sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la veille de son 40e anniversaire

Lettre du Secrétaire Général au Président de l'Assemblée, en date du 8 décembre 1988

Monsieur le Président,

Vous vous souviendrez que lors de la dernière partie de session de l'Assemblée parlementaire, j'avais rencontré les différents groupes politiques pour les entretenir de mes préoccupations au sujet de l'avenir du Conseil de l'Europe.

A la suite de ces entretiens, je leur avais adressé, ainsi qu'à vous-même, un mémorandum sur les perspectives du Conseil de l'Europe à l'approche du 40^e anniversaire. Ce même document a été discuté par le Comité des Ministres lors de sa 83^e Session, le 16 novembre dernier, et a recueilli un accueil globalement favorable. Le Comité des Ministres a décidé de poursuivre sa réflexion en convoquant une réunion extraordinaire qui se déroulera le 22 mars prochain sous la présidence de M. Hans van den Broek, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, l'objectif étant d'aboutir à l'adoption d'une déclaration du Comité des Ministres le 5 mai prochain.

Je suis convaincu que l'Assemblée, dans l'esprit de l'action de la Commission Colombo, ne peut rester à l'écart de cet effort de réflexion engagé par le Conseil de l'Europe à l'approche de son 40^e anniversaire. Les délais étant très courts, je me demande si vous ne pourriez pas saisir le Bureau de cette question lors de sa prochaine réunion et envisager quelle procédure pourrait être adoptée pour permettre à l'Assemblée de prendre position en temps utile.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très cordiaux.

Signé : Marcelino Oreja

Contribution du Secrétaire Général à une réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la veille de son 40e anniversaire

1. La question de l'avenir du Conseil de l'Europe n'est pas nouvelle. Plusieurs réflexions ont été menées à cet égard durant les dernières années, la dernière en date étant celle de la Commission Colombo et de son rapport de juin 1986.

Nous allons célébrer le 40^e anniversaire de l'Organisation l'année prochaine. La meilleure contribution qui puisse être apportée à cet anniversaire serait de mieux définir le rôle et la mission du Conseil de l'Europe dans la coopération européenne et face à la dynamique communautaire. La question qui se pose est celle-ci : Avons-nous un projet pour le Conseil de l'Europe au-delà de 1992 ?

2. 1992 est une date cruciale pour tous les pays européens, qu'ils soient membres ou non de la Communauté. Tous vont se définir par rapport au Marché unique, soit en présentant leur demande d'adhésion, soit en négociant des accords bilatéraux. Le Conseil de l'Europe est absent de ces développements et on constate un intérêt moindre pour la coopération à vingt et un, même de la part des pays non communautaires.

3. En même temps, à ce stade, il n'existe pas de concept clair sur l'évolution de la Communauté elle-même. La Communauté s'élargit ; mais jusqu'où ? Elle accroît ses compétences ; dans quels domaines et selon quelles méthodes ?

L'évolution constante de la Communauté et l'apparition de nouveaux cercles de coopération (EUREKA) dans l'orbite de la Communauté rendent difficile la définition du rôle spécifique de notre Organisation et de ses relations avec la Communauté.

4. Il est indispensable qu'il y ait un projet pour l'Organisation qui suscite l'adhésion des gouvernements et des forces politiques représentées au sein de l'Assemblée, un projet susceptible aussi de mobiliser le Secrétariat qui joue un rôle clef dans la promotion de la coopération européenne.

5. Le Conseil de l'Europe a mené maints efforts pour clarifier ses relations avec la Communauté, le dernier en date étant l'échange de lettres entre le Président de la Commission européenne et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, du 16 juin 1987. Ces efforts sont restés dans une grande mesure unilatéraux, car si le dynamisme de la Communauté suscite des interrogations sur le rôle du Conseil de l'Europe, l'inverse n'est pas vrai. La Communauté affirme une compétence universelle et utilise pour réaliser ses objectifs à la fois les moyens offerts par le Traité de Rome et les voies classiques de la coopération intergouvernementale.

6. La distinction traditionnelle entre l'Europe de l'intégration (la Communauté) et l'Europe de la coopération intergouvernementale (le Conseil de l'Europe) ne correspond plus à la réalité. Il n'existe aucune possibilité de répartition claire et nette des compétences entre les deux institutions. Par ailleurs, on constate de grandes difficultés dans la mise en œuvre de projets communs à la fois pour des raisons institutionnelles et de disproportion des moyens des deux institutions.

Les tentatives de faire jouer au Conseil de l'Europe le rôle de pont entre la Communauté et les pays européens non membres n'ont pas donné de résultats probants ; les Etats non communautaires privilégient la négociation d'accords bilatéraux avec la Communauté ou préfèrent l'utilisation d'autres cadres multilatéraux (AELE).

Enfin, et ce n'est pas la moindre difficulté, on constate que les relations entre les deux assemblées européennes (Assemblée parlementaire et Parlement européen) et leurs commissions respectives sont très réduites et ne permettent pas une harmonisation suffisante de leurs travaux.

7. La question se pose de savoir s'il y a des possibilités réelles pour que le Conseil de l'Europe devienne un interlocuteur privilégié, voire un véritable partenaire pour la Communauté. L'existence de la Communauté constitue-t-elle le facteur déterminant pour définir l'action du Conseil de l'Europe ? Faut-il de manière systématique chercher à associer, voire intégrer, la Communauté à nos activités et à certaines de nos structures ?

Sans aucun doute, il faut rechercher une convergence des efforts des deux institutions et développer entre elles des coopérations pragmatiques chaque fois que cela est possible. Mais en même temps, il faut être conscient des limites et des aléas de la collaboration et ne pas se faire d'illusions sur d'hypothétiques articulations institutionnelles.

8. L'avenir du Conseil de l'Europe réside dans la définition d'un profil spécifique et d'une mission propre. Il est dans l'affirmation de son rôle dans les domaines où sa compétence est indiscutable et où il dispose d'un avantage objectif du fait de sa plus grande ouverture géographique et géopolitique et de son approche multidisciplinaire et humaniste des problèmes et des solutions à y apporter.

9. Plus précisément, quels pourraient être ce profil et cette mission spécifiques du Conseil de l'Europe dans la construction européenne ?

Ce qui distingue le Conseil de l'Europe des autres organisations européennes c'est son fondement et sa finalité éminemment politiques, voire idéologiques. A l'origine, sa mission était claire :

- créer en Europe un espace de paix et de coopération fondé sur les valeurs de la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme ;

- assurer la cohésion et la solidarité des pays regroupés dans cet espace.

10. Cet espace démocratique atteindra sa plus grande dimension possible en Europe occidentale avec les adhésions prochaines de Saint-Marin et de la Finlande. La question est de savoir si cet espace a une

signification opérationnelle et pas uniquement symbolique pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, s'il entre dans leurs analyses de stratégie géopolitique et s'ils attachent encore de l'importance à la promotion par le Conseil de l'Europe d'un mode d'organisation de la société fondé sur les valeurs de la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme.

11. C'est de la réponse à cette question que dépend l'avenir du dialogue politique au sein du Conseil de l'Europe.

Les Vingt et un ressentent-ils leurs liens comme suffisamment étroits pour vouloir se concerter régulièrement sur les affaires internationales et arriver chaque fois que possible à des approches communes ?

Les Vingt et un ont-ils conscience d'appartenir à une même famille et ont-ils la volonté de trouver des solutions solidaires aux problèmes qui leur sont communs ?

Existe-t-il la volonté de donner un contenu concret à ce dialogue politique ? Si la réponse est positive, celui-ci devrait se concentrer sur :

- les relations des Douze et des non-Douze pour éviter la création de nouvelles divisions en Europe ;
- les relations Est-Ouest : mais y a-t-il accord sur l'idée que tout en portant haut son drapeau « droits de l'homme », le Conseil de l'Europe peut développer, sur la base d'une approche réaliste et sélective, des coopérations concrètes avec les pays de l'Est, contribuant ainsi à la création d'un nouveau climat en Europe ?

12. Dans ce dialogue politique, il est essentiel que les deux organes politiques (Comité des Ministres et Assemblée parlementaire) agissent de manière concertée. Pour cela, il faut développer les contacts et l'information réciproque entre les deux organes, en vue de promouvoir une plus grande cohérence de leur action, en particulier vis-à-vis des pays tiers. Il faut également valoriser la fonction de passerelle de l'Assemblée parlementaire entre le débat politique national et la coopération européenne en tirant davantage profit du double mandat national et européen de ses membres. Qu'attendent les parlements nationaux du Conseil de l'Europe ? A l'instar de ce qui se passe déjà dans certains d'entre eux, il serait bon que les débats annuels sur les activités du Conseil de l'Europe soient généralisés dans tous les parlements nationaux.

Le débat annuel sur le progrès de la coopération européenne, instauré à la suite d'une recommandation de la Commission Colombo, devrait devenir le moment privilégié de réflexion et de proposition concernant l'ensemble de la coopération européenne. L'Assemblée parlementaire est bien la seule enceinte où un tel dialogue ouvert à toutes les démocraties parlementaires d'Europe puisse s'instaurer.

13. L'instrument opérationnel pour assurer la cohésion et la solidarité des pays membres est la coopération intergouvernementale dont l'objectif actualisé devrait être d'apporter des réponses communes aux problèmes communs.

La coopération intergouvernementale fait l'objet de critiques, souvent justifiées (caractère disparate et peu concret des activités, manque d'impact et de résultats, doubles emplois, etc.). Il est important de savoir si ces critiques sont l'expression d'un doute plus profond des gouvernements sur l'utilité du cadre de coopération offert par le Conseil de l'Europe face au développement d'autres enceintes de coopération plus restreintes ou plus larges.

A l'évidence, le Conseil de l'Europe demeure le cadre irremplaçable pour promouvoir une société européenne fondée sur les exigences de la démocratie et des droits de l'homme et pour forger une identité européenne forte et vivante. C'est là que doit être cherché le fil conducteur de toute son action.

14. Que faire dans ce cadre général ?

a. La mission essentielle est et demeure la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Cette mission n'est pas contestée, mais les gouvernements devraient veiller à ce que le Conseil de l'Europe puisse

pleinement remplir cette mission pour laquelle beaucoup reste à faire tant en ce qui concerne l'amélioration du mécanisme judiciaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'extension des droits protégés et la diffusion du message des droits de l'homme dans la société européenne.

b. Apporter des solutions solidaires et humanistes aux problèmes de société. Nombreux sont les aspects où le Conseil de l'Europe bénéficie d'une grande expérience et où son action peut être utile (éducation, développement culturel, participation démocratique, égalité des sexes, problèmes tels que terrorisme, violence, drogues, SIDA, racisme, pauvreté, atteintes à la qualité de la vie, etc.). Le Conseil de l'Europe ne devrait-il pas devenir en quelque sorte « l'OCDE des problèmes de société et de l'évolution sociale » ?

c. Mettre en valeur l'identité culturelle européenne entre les vingt-cinq Etats parties à la Convention culturelle européenne et comme vecteur d'une coopération plus large avec les pays de l'Europe de l'Est.

15. Comment faire ?

« Faire moins, mieux et plus vite. » Se concentrer sur des activités sélectionnées sur la base des critères suivants :

- dimension politique,
- susceptibles de mener à un instrument juridique (Conseil de l'Europe, machine à conventions),
- ou susceptibles de faire avancer la réflexion sur des problèmes de société pour aboutir à des politiques communes.

16. Pour cela, une révision des méthodes de travail et des structures de la coopération intergouvernementale est indispensable. En effet, elles sont lourdes, lentes et inefficaces. La planification à moyen terme est un exercice trop bureaucratique sans engagement politique réel de la part des gouvernements. La programmation annuelle lourde et rigide ne permet pas de répondre rapidement aux impulsions politiques et aux situations d'urgence. Enfin, par rapport aux moyens disponibles, les structures actuelles des comités directeurs sont trop coûteuses et ont une tendance naturelle à se multiplier et à se pérenniser.

17. Un mot d'ordre : simplifier et débureaucratiser par :

- la suppression du plan à moyen terme,
- le remplacement progressif des comités directeurs par des structures *ad hoc* plus souples et à composition variable pour les divers problèmes de société identifiés,
- un recours accru à des experts extérieurs faisant autorité dans l'étude des problèmes de société,
- une utilisation plus fréquente de la formule des accords partiels,
- une meilleure utilisation des ressources de l'Organisation par un plus grand pouvoir de gestion et d'affectation des ressources reconnu au Secrétaire Général,
- la diminution de la charge bureaucratique du Comité des Ministres pour lui permettre de se consacrer davantage aux activités de nature politique,
- un meilleur suivi des conventions et des recommandations.

18. Il faut moderniser les outils de travail du Conseil de l'Europe en dotant le Secrétariat des équipements indispensables (informatique, bureautique, banque de données, réseau d'information télématique).

19. Il faut aussi ouvrir l'Organisation sur le monde extérieur en reconsidérant la règle de la confidentialité et

en la dotant d'une politique de l'information et des relations publiques dynamique. Il ne suffit pas de faire, il faut faire savoir.

20. Il est superflu d'insister sur la modestie des ressources budgétaires et sur la politique d'austérité imposée depuis trop longtemps à l'Organisation. En fait, l'action de l'Organisation est déterminée par les choix budgétaires dans lesquels les responsables politiques jouent un rôle très limité.

21. Enfin, il faut redonner confiance au Secrétariat. Le Conseil de l'Europe a la chance de disposer d'un personnel peu nombreux, soudé, riche en talents, en dévouement et en expérience. Il représente la permanence de la coopération européenne et garantit la transcendance des intérêts nationaux au profit de l'intérêt européen.

Or, aujourd'hui, le Secrétariat s'interroge sur l'avenir de l'Organisation ; il a le sentiment que les gouvernements se désintéressent du Conseil de l'Europe. Il a aussi le sentiment d'une mauvaise utilisation des ressources humaines en raison d'une bureaucratisation croissante des tâches, d'une formation professionnelle insuffisante, de méthodes de travail obsolètes et de carrières aléatoires. Les agents du Conseil de l'Europe sont-ils des fonctionnaires européens de deuxième catégorie par rapport à leurs collègues de la Communauté européenne ? La réponse à cette question devrait être l'instauration progressive d'une fonction publique européenne dans laquelle les agents des deux principales institutions européennes auraient des conditions de travail et d'action comparables.

22. Par-dessus tout, il est un impératif pour le Conseil de l'Europe de réaffirmer son identité et de redéfinir sa mission.

Le Conseil de l'Europe est une Organisation d'essence géopolitique qui, pour la première fois dans son histoire, va rassembler l'intégralité des démocraties pluralistes européennes. C'est cette identité qui explique l'intérêt manifesté dans l'autre moitié de l'Europe et dans le monde à l'égard du Conseil de l'Europe.

Les responsables politiques ont-ils conscience de cette identité géopolitique et la volonté de l'utiliser dans les affaires européennes et internationales ?

Signé : Marcelino Oreja

(1) Renvoyé à la commission des questions politiques ; et à toutes les commissions compétentes, pour avis : Renvoi n° 1620 (18^e séance, 30 Janvier 1989).