

Communication de Catherine Lalumière sur l'activité du Conseil de l'Europe dans une Europe en mutation (1er octobre 1992)

Légende: Le 1er octobre 1992, Catherine Lalumière, secrétaire générale du Conseil de l'Europe, fait le point sur ses nouveaux enjeux paneuropéens et sur ses nouvelles activités.

Source: Documents de séance, Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (44e : 30.09.1992- 08.10.1992). dir. de publ. Asemblée parlementaire. 1993, n° 6672-6705; Volume V. Strasbourg: Conseil de l'Europe. "Communication du Secrétaire général sur l'activité du Conseil de l'Europe dans une Europe en profonde mutation", p. 1-8.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe 2003

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_catherine_lalumiere_sur_l_activite_du_conseil_de_l_europe_dans_une_europe_en_mutation_1er_octobre_1992-fr-4ce29bd3-4030-42e8-a90e-449f52e4e20b.html

Date de dernière mise à jour: 03/07/2015

Communication du secrétaire général sur l'activité du Conseil de l'Europe dans une Europe en profonde mutation, (1er octobre 1992)

Doc. 6685

Introduction

La session d'automne de l'Assemblée parlementaire est l'occasion pour le secrétaire général de faire annuellement le point sur l'activité de l'Organisation.

L'année écoulée a été dominée par la poursuite de l'ouverture du Conseil de l'Europe vers l'est de notre continent et par la maturation des relations avec la CSCE. L'été a en outre été marqué par le souci de contribuer à un apaisement durable dans l'ex-Yougoslavie.

Ces développements ont renforcé la vocation paneuropéenne de l'Organisation et mis en évidence son apport à la sécurité. Aussi le moment paraît-il venu de réévaluer le rôle du Conseil de l'Europe. Tel sera le principal objet du Sommet des chefs d'État et de gouvernement dont la tenue vient d'être décidée à la réunion spéciale d'Istanbul du Comité des Ministres. L'idée d'un tel sommet avait fait l'objet d'une recommandation de votre Assemblée. Elle a été reprise par le Président de la République française dans son allocution du 4 mai 1992 devant vous. A l'invitation de l'Autriche, ce sommet se tiendra à Vienne à l'automne 1993.

L'activité croissante de l'Organisation dans un monde plus instable et moins homogène posera la question de sa capacité à maintenir le cap de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Cette question, celle de la « masse critique » de l'Organisation, devra être abordée à brève échéance, y compris sous l'angle budgétaire.

Le présent mémorandum développe succinctement ces principaux aspects de l'activité de l'Organisation. Il fait état d'un certain nombre d'autres initiatives et problèmes. Il n'a aucune prétention à l'exhaustivité. ⁽¹⁾

Poursuite de l'ouverture

Suite aux adhésions de la Pologne (26 novembre 1991) et de la Bulgarie (7 mai 1992), le Conseil de l'Europe compte désormais parmi ses membres quatre Etats d'Europe centrale et orientale, lesquels contribuent, de l'intérieur, à un élargissement des perspectives de la coopération.

Utilisant une vaste palette de moyens allant des simples contacts à de véritables coopérations interparlementaires et intergouvernementales diversifiées, l'ouverture — déjà largement entamée avec tous les autres Etats de l'Europe centrale et orientale — s'est par ailleurs étendue à un nombre substantiel de nouveaux Etats, issus de la dissolution de l'URSS à la fin de l'année 1991 et, dans une moindre mesure, du démembrement de l'ancienne Yougoslavie.

Ce processus d'ouverture a bénéficié de la très large convergence de vues entre l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres qui se sont tenus mutuellement informés des progrès de leurs réflexions.

Ce n'est pas le lieu de présenter de façon détaillée l'état des relations avec chacun des nouveaux partenaires. Un tel bilan est régulièrement tenu à jour. Les douze mois écoulés ont néanmoins présenté quelques développements nouveaux, dignes d'être relevés.

Avec les demandes d'adhésion de la Russie et de l'Ukraine, le mouvement en cours a incontestablement acquis une nouvelle dimension et la vocation paneuropéenne de l'Organisation apparaît plus nettement.

Comme on pouvait s'y attendre, l'arbitrage entre l'ambition d'ouverture et la volonté de ne pas abaisser les standards du Conseil de l'Europe exigera, dans plusieurs cas, un supplément d'analyse et de prudence. L'examen des candidatures s'accompagne alors d'offres de conseils, de dialogues patients et constructifs, de pauses, visant à améliorer les perspectives de respect des standards par l'Etat candidat. Parmi les pays les

plus engagés sur le chemin de l'adhésion, tel est notamment le cas des Etats baltes. Si l'on constate une évolution positive en Lituanie, des inquiétudes demeurent en Estonie et en Lettonie sur la place que ces Etats, légitimement fiers de la souveraineté nationale retrouvée, envisagent de réserver aux personnes d'origine russe.

L'établissement progressif de contacts avec les républiques issues de l'ancienne Union Soviétique a donné naissance à un nouveau débat qui concerne les limites de l'Europe. Bien que celui-ci ne soit pas clos, on constate une volonté assez générale, tant à l'Assemblée parlementaire qu'au Comité des Ministres, de coopérer avec tous les Etats de cet espace en vue d'encourager la mise en place d'institutions démocratiques et de contribuer ainsi à la stabilité de la région, sans que ceci implique nécessairement une perspective d'adhésion ultérieure pour tous, notamment pour les républiques d'Asie centrale.

Naturellement, la volonté d'engager une coopération différenciée avec les Etats de la CEI et la Géorgie exigera un effort supplémentaire. Les crédits consacrés à l'assistance et à la coopération avec l'Europe centrale et orientale (titre IX, et notamment le programme Démosthène), portés à environ trente-cinq millions de FF en 1992, devront être complétés, vraisemblablement sur une ligne budgétaire distincte, pour y pourvoir. Les grands programmes de formation de juristes (Thémis) et d'aide à la démocratie locale (Lode) devraient, dès leur ouverture en 1993, englober ceux de ces nouveaux partenaires qui le souhaitent. Les ressources de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pourront également être mobilisées dans ce contexte.

Relations avec la CSCE

La mutation progressive du Conseil de l'Europe en structure de coopération paneuropéenne reconnue comme essentielle à la stabilité du continent n'a pas manqué d'influer sur ses relations avec la CSCE.

Les nouvelles participations du Secrétaire Général à la réunion de Moscou sur la dimension humaine (septembre 1991) ainsi qu'au Sommet d'Helsinki (juin 1992) consacraient en fait les principes de complémentarité et de coopération désormais acquis entre les deux institutions. La contribution apportée par l'Assemblée parlementaire à la tenue de la première réunion de l'Assemblée de la CSCE à Budapest a également renforcé cette coopération.

Lors de sa réunion spéciale d'Istanbul, le Comité des Ministres s'est montré favorable à une accentuation des coopérations.

Outre les relations suivies qui s'établiront via le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) à Varsovie et la présidence du Comité des hauts fonctionnaires, deux développements marquants doivent être signalés. D'une part, répondant à une invitation du Sommet d'Helsinki, le Conseil de l'Europe organisera à l'automne 1993 un séminaire « Education, structures, politiques et stratégies » ouvert à tous les pays participant à la CSCE. D'autre part, le Secrétaire Général a été invité à faire des propositions très concrètes pour la mise au point d'accords spéciaux élargis qui permettraient d'associer à nos activités les pays de la CSCE non membres de notre Organisation.

La participation du Conseil de l'Europe à des missions de la CSCE dans des régions où la sécurité est menacée tend par ailleurs à se développer, ainsi qu'on le verra dans la section consacrée à la situation dans l'ex-Yougoslavie.

Relations avec les pays d'Amérique du Nord

Artisan de la sécurité démocratique en Europe, le Conseil de l'Europe s'est efforcé de provoquer une mise à jour de ses relations avec les Etats non européens de la CSCE. Le Canada entretenant des liens anciens et réguliers, ceci concernait principalement les Etats-Unis.

La visite effectuée à Washington en février 1992 par le Président du Comité des Ministres, M. Felber, et par le Secrétaire Général a constitué une étape importante de cette démarche. Le colloque organisé en juin sur le

thème des solidarités nouvelles entre l'Europe et l'Amérique du Nord a permis d'approfondir le dialogue, y compris avec des représentants des parlements et des administrations nord-américaines.

Notre Organisation bénéficie d'un intérêt accru auprès du Département d'Etat, où sa dimension paneuropéenne et son activité en faveur de la démocratie et des droits de l'homme semblent désormais mieux perçus. On a déjà commencé à réaliser des coopérations concrètes, sur une base essentiellement pragmatique.

La situation dans l'ancienne Yougoslavie

Le conflit meurtrier dans l'ancienne Yougoslavie a ébranlé le Conseil de l'Europe, comme toute la communauté internationale. Ayant montré la voie d'une suspension de toute relation avec la fédération de Yougoslavie dès le 8 octobre 1991, l'Organisation s'était, en quelque sorte, mise en réserve pour participer ultérieurement à la reconstruction démocratique après la fin des hostilités. Tant au niveau de l'Assemblée parlementaire que du Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe avait néanmoins régulièrement marqué son soutien aux initiatives de la Communauté européenne, de la CSCE et des Nations Unies et condamné les violations brutales des droits de l'homme.

Au cours de l'été 1992, face à l'escalade de l'horreur en Bosnie et au risque d'une extension du conflit, l'Organisation des droits de l'homme est intervenue plus fermement, comme l'y invitait l'Assemblée lors de sa session de Budapest. Réuni en session spéciale à Istanbul, le Comité des Ministres a condamné la « purification ethnique » et déclaré qu'il ne reconnaîtrait aucune situation créée par la politique du « fait accompli ». Il a invité les instances compétentes des Nations Unies à « prendre toutes les mesures nécessaires pour imposer le respect des décisions du Conseil de sécurité ». Apportant son soutien à la Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie, à Genève, il a offert son concours sur les dossiers de sa compétence, y compris la création d'une cour pénale internationale. De l'avis du Secrétaire Général, l'urgence pourrait encourager la mise en place d'une juridiction au niveau européen, dans l'attente et sans préjudice d'une solution mondiale dans le cadre de l'ONU. La disponibilité du Conseil de l'Europe à participer à des missions de la CSCE, notamment au Kosovo, dans le Sanjak et en Vojvodine, a été réaffirmée.

Un appel a, en outre, été lancé pour que toutes les potentialités du Fonds de développement social soient utilisées en faveur du rétablissement des réfugiés.

Ces diverses actions sont en cours.

L'intensification du dialogue politique entre pays membres, constatée à cette occasion, est un bon signe pour le rôle futur de l'Organisation, même si l'on doit toujours constater que la plupart des organisations internationales, parmi lesquelles le Conseil de l'Europe, sont sans pouvoirs propres et sans moyens juridiques, politiques ou matériels, pour intervenir efficacement dans des situations telles que celle de la Yougoslavie.

Si le tableau d'ensemble dans l'ex-Yougoslavie demeure très sombre, on souhaite néanmoins conclure cette section sur une note plus claire en soulignant les perspectives positives ouvertes en Slovénie, et son rapprochement rapide de l'Organisation.

Vers un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement

Le rôle du Conseil de l'Europe, on le voit, est en pleine évolution. Celle-ci a paru suffisamment nette pour que les Etats membres conviennent d'organiser, pour la première fois, un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement.

A l'invitation de l'Autriche, le principe de tenir un tel sommet à Vienne, à l'automne 1993, a été arrêté lors de la réunion spéciale d'Istanbul du Comité des Ministres.

L'Assemblée parlementaire s'en réjouira d'autant plus qu'elle a depuis longtemps souhaité et proposé l'organisation d'une telle réunion.

Bien que les thèmes n'aient pas encore été fixés, le sommet — qui devra être soigneusement préparé — sera dominé à coup sûr par la définition du rôle et de la responsabilité du Conseil de l'Europe dans une Europe nouvelle et transformée, et de sa place dans la future architecture européenne, ainsi que l'a suggéré l'Autriche. Il devrait apporter des réponses aux défis auxquels le Conseil de l'Europe est confronté du fait de son élargissement. Selon les cas, il devrait arrêter ou orienter un certain nombre de réformes majeures de nature à adapter l'Organisation à sa nouvelle mission.

Le défi de la protection des droits de l'homme

Parmi les réformes soumises au sommet pour adoption devrait figurer celles qui sont nécessaires pour préserver l'efficacité du système de protection des droits de l'homme.

Le mécanisme mis en place par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales est victime de son succès. Il risque d'imploser avec l'arrivée supplémentaire de requêtes dirigées contre les nouveaux Etats membres, susceptibles de poser des questions plus complexes et dont l'examen ne saurait être différé.

L'Assemblée parlementaire est préoccupée de cette situation et contribue, par la pression politique exercée sur ce dossier et par les initiatives de sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme, à la recherche active de solutions. Celles-ci devront être ambitieuses et dépasser le simple accroissement des moyens mis à la disposition des organes.

La nécessaire « masse critique »

Au cours des années ou des mois qui précèdent, plusieurs chantiers de réformes ont déjà été ouverts : système de protection des droits de l'homme évoqué ci-dessus, rôle institutionnel du Conseil de l'Europe, méthodes de travail, etc. Des travaux sont en cours aussi bien à l'Assemblée qu'au Comité des Ministres. Le Secrétaire Général a été chargé de préparer un premier rapport sur les implications de l'élargissement pour la 91^e Session du Comité des Ministres, le 5 novembre prochain, en s'inspirant de ces travaux.

Il est un aspect, cependant, qui n'a pas retenu à ce jour une attention suffisante. Il s'agit de la capacité pour l'Organisation de maintenir le cap de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans une Europe devenue beaucoup plus instable et moins homogène. Il est essentiel que, dans un tel environnement, le Conseil de l'Europe dispose d'une « masse critique » suffisante pour traiter avec des partenaires de taille considérable et pour faire face simultanément à plusieurs situations d'urgence.

Pour prendre ainsi du muscle — mais non de la graisse — l'Organisation sera inmanquablement amenée à poursuivre l'ajustement quantitatif et qualitatif de ses ressources humaines.

Le budget

La question du budget se trouve ainsi posée.

Certes, depuis 1989, les Etats membres ont autorisé une croissance régulière du budget ordinaire. Les crédits accordés sont ainsi passés de 435 millions de FF en 1989 à 666 millions de FF en 1992, soit une croissance d'environ 53% dont environ 37% représentent la croissance réelle du volume d'activité du Conseil. Les augmentations de crédits ont concerné en priorité les programmes d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale, les moyens de fonctionnement des organes de protection des droits de l'homme, l'Assemblée, le programme intergouvernemental d'activités.

Toutefois, ces augmentations de crédits sont venues grossir un budget dont le volume global demeure modeste au regard de l'élargissement géographique du champ d'activité du Conseil de l'Europe, ainsi que de

l'urgence et de l'ampleur des besoins qui se manifestent aujourd'hui en Europe dans les domaines de compétence de notre Organisation.

En fait, cette croissance du budget du Conseil de l'Europe apparaît même très relative et très modérée si l'on prend en considération, au cours de la même période, l'extension de l'Organisation et la croissance de ses besoins, par exemple :

- nombre des Etats membres : + 30%
- nombre des accords partiels : + 80%
- effectifs : + 14%
- nombre de pages soumises à la traduction : + 25%

Il faut noter aussi que, face à cette extension brutale de l'Organisation, les ressources immobilières dont elle disposait se sont révélées très insuffisantes et inadaptées. ⁽²⁾

En réalité, c'est l'ensemble de l'Organisation qui est désormais sollicité sur une échelle sans précédent. Par delà les secteurs prioritaires rappelés ci-dessus, il convient de renforcer sans délai les moyens généraux de fonctionnement, les infrastructures immobilières, les moyens de communication. Pour cette raison, le Secrétaire Général a déposé un projet de budget pour 1993 en augmentation d'environ 140 millions de FF, avec le souci de parer à l'indispensable dans un contexte budgétaire dont elle n'ignore pas le caractère difficile.

En guise de conclusion

L'exposé qui précède est nécessairement trop bref. Il ne rend pas justice à toutes les initiatives prises au cours des douze mois écoulés.

Il eût fallu évoquer encore l'opération « Albanie », visant à aider très concrètement les écoles de ce pays, ou le séminaire euro-arabe organisé en novembre 1991, sur initiative suédoise, dans le prolongement du colloque organisé quelques mois plus tôt par l'Assemblée sur la contribution islamique à la culture européenne.

Il eût été utile aussi d'aborder la coopération avec la Communauté qui, par delà les vicissitudes du moment, demeure le socle de la construction européenne.

L'essentiel, aujourd'hui, était néanmoins de toucher du doigt la mutation considérable du Conseil de l'Europe, à l'instigation de ses organes et avec l'engagement du secrétariat, en écho au gigantesque processus de déstructuration / restructuration en cours en Europe depuis trois ans.

1. Pour avoir le détail des activités de l'Organisation, se reporter au rapport sur les activités du Conseil de l'Europe, 1991.

2. Le projet du futur bâtiment des droits de l'homme a dû être interrompu pour être révisé à la hausse. La Pharmacopée a dû être dotée d'un bâtiment moderne adapté à ses besoins — plus de 200 bureaux provisoires ont été mis en service et une centaine d'autres le seront l'année prochaine. La situation va toutefois rester difficile jusqu'à la mise en service du nouveau Palais des droits de l'homme fin 1994. Il sera alors possible d'apporter de nouvelles améliorations aux conditions de logement des délégations parlementaires et des groupes politiques de l'Assemblée. Enfin, le hall et ses annexes sont en cours de réaménagement suite au transfert du secteur de la Presse dans le nouveau Centre de presse. Ceci permet de mieux utiliser l'espace et d'améliorer la qualité des prestations de service qui y sont fournies (kiosque journaux, librairie, banque, agence de voyage et même un bar, ce qui va permettre de désengorger le bar des parlementaires au 1^{er} étage).