



Committee of Ministers
Comité des Ministres

94e SESSION
(Strasbourg, 11 mai 1994)

Strasbourg, le 27 avril 1994

Restricted
CM(94)78

Le Conseil de l'Europe dans la nouvelle Europe

**Document de réflexion du Secrétaire Général
sur
l'évolution de l'Organisation
et sur
les incidences d'une poursuite de l'élargissement,
en particulier une adhésion de la Fédération de Russie**

Note liminaire

Six mois après le Sommet de Vienne et à quelques semaines de l'échéance de son propre mandat, le Secrétaire Général souhaite porter à l'attention du Comité des Ministres quelques réflexions sur l'état actuel du Conseil de l'Europe et sur les perspectives et conditions de son évolution à moyen terme, au service de la construction européenne.

Tel est l'objet de la présente note, rédigée sans préjudice des réflexions engagées au sein de l'Assemblée Parlementaire et du Comité des Ministres.

Une première partie analyse brièvement l'évolution suivie par le Conseil de l'Europe depuis 1989 du fait de son ouverture sur l'Europe centrale et orientale. Avec ses points forts et ses faiblesses, cette évolution, inachevée, est la base sur laquelle s'appuiera un élargissement ultérieur.

La deuxième partie évalue de façon plus circonstanciée, tant du point de vue politique qu'institutionnel, l'impact d'un nouvel élargissement dans le contexte rappelé au préalable.

Introduction

Après les événements de 1989, le Conseil de l'Europe est apparu dans les faits comme l'institution européenne la mieux à même d'apporter une réponse rapide à la demande de dialogue et de coopération sur un pied d'égalité formulée par les Etats d'Europe centrale et orientale s'engageant sur la voie de la démocratie. Conçu pour rassembler les peuples d'Europe autour des valeurs - démocratie, droits de l'homme, Etat de droit, culture de tolérance - dont le respect constitue la première garantie de stabilité et de paix, il offrait en outre la dimension géographique et la souplesse d'intervention adéquates.

Selon une évolution d'abord assez spontanée puis de plus en plus maîtrisée, il a ainsi associé ces nouveaux partenaires à ses travaux parlementaires (statut d'invité spécial), mis en place de vastes programmes d'assistance à la réforme institutionnelle et de formation (Démosthène, Lode, Thémis) ouvert ses conventions. Progressivement, il a intégré comme membres à part entière, à égalité de droits, les Etats qui remplissaient les conditions de base d'une adhésion.¹

Le Sommet de Vienne (octobre 93) a sanctionné cette évolution. Il a consacré le rôle politique de l'organisation, a chargé celle-ci de contribuer prioritairement à la sécurité démocratique en Europe et pris en conséquence un ensemble de décisions qu'il paraît superflu de rappeler ici dans le détail. Il s'est montré favorable à une poursuite de la politique d'ouverture.

Qu'est devenu le Conseil de l'Europe aujourd'hui?

Quelles seraient les implications d'un nouvel élargissement?

Le Conseil de l'Europe, cinq ans après

Avec l'adhésion du 32ème Etat membre, l'organisation s'est pratiquement étendue à l'ensemble de l'Europe centrale et orientale², hors les pays issus de l'ex-Yougoslavie (sauf la Slovénie) et de l'ex-URSS. Elle est en réalité la seule.

Son rôle et ses modes d'intervention ont sensiblement évolué.

Ce rôle est devenu **plus dynamique**: il ne s'agit plus seulement d'aider les membres à rester des démocraties pluralistes respectueuses des droits de l'homme; il s'agit souvent d'aider des membres (et des candidats) à devenir en profondeur de telles démocraties.

¹ Les avantages politiques d'une pleine intégration ont rapidement conduit à écarter tout statut autre que celui de membre à part entière. L'adhésion suppose réunies plusieurs conditions, rappelées par le Sommet. Elle doit être suivie d'une phase d'approfondissement de la démocratie pour laquelle le Conseil de l'Europe joue un rôle dynamique.

² La Lettonie et l'Albanie n'ayant toutefois pas encore adhéré

La réapparition des conflits armés sur notre continent, les difficultés et les chocs en retour de la transition chez nombre de nouveaux partenaires, les défis nouveaux (migrations, montée de l'intolérance, exclusion,...) et la crise du modèle de l'Etat-providence auxquels sont confrontés les membres de plus longue date, colorent fortement ce rôle. Ils induisent de nouveaux modes d'intervention et une recherche de complémentarité/cohérence avec l'action des autres institutions internationales.

Par comparaison avec les années 49/89, l'Europe du Conseil de l'Europe est ainsi moins homogène et plus instable. La gestion d'un acquis relativement peu malmené par les évolutions sociales fait place à une action volontaire, donc politique, pour construire dans la difficulté une Europe plus que jamais fondée sur les valeurs de l'organisation.

De nombreuses conséquences de cette situation ont déjà été tirées.

On en mentionne ci-dessous quelques exemples.

Le dialogue politique s'est considérablement développé, y compris avec les Etats candidats. Une division non inscrite du travail entre institutions ne conduit-elle pas, cependant, à une attitude trop pusillanime dans le choix des questions à traiter, notamment dans les Balkans?

L'Assemblée a mis l'accent sur le respect des engagements spécifiques pris par les nouveaux membres (Directive Hallonen). Elle a provoqué l'ouverture d'un débat plus large sur l'exécution par tous les membres de leurs engagements dans un contexte de solidarité. (voir ci-dessous).

Des programmes "sur mesure" d'encouragement à la réforme institutionnelle et législative et à la formation des cadres chez les nouveaux partenaires sont constamment mis à jour. Ils font l'objet d'une évaluation politique régulière. Leur volume est comparable à celui du programme d'activités commun à tous les membres. Ce dernier est en cours de refonte, pour le soumettre à un pilotage politique ferme autour de 3 pôles d'objectifs: ceux des cohésions démocratique, sociale et culturelle. Son mode de gestion devrait être allégé.

Les questions de minorités et la lutte contre l'intolérance sont traitées en urgence.

L'organisation développe de nouveaux modes d'intervention (conseil, assistance technique, bons offices, conciliation,...) visant à éliminer des causes potentielles de tension, à prévenir des dérives, à apaiser des conflits d'intérêt. Elle multiplie les mesures de confiance. Elle se porte de plus en plus sur le terrain.

L'autorité et l'efficacité du mécanisme de garantie des droits de l'homme sont en passe d'être renforcées (Protocole N°11).

Le développement de la démocratie décentralisée, sa représentation dans le processus européen (CPLRE) et la coopération transfrontière entre ses entités sont vivement encouragés.

Le développement des actions communes avec l'Union Européenne (Albanie, Etats Baltes), la recherche d'une meilleure complémentarité avec la CSCE, la contribution prévue au Pacte de Stabilité complètent cette action dynamique au service de la sécurité démocratique.

A d'autres égards, on n'a pas encore pleinement tiré les conséquences du rôle nouveau dévolu à l'Organisation.

On ne fera que mentionner ici certains aspects qui, de l'avis du Secrétaire Général, requièrent une attention urgente. En effet, ces aspects prennent une importance accrue dans la perspective d'une poursuite de l'élargissement; ils seront traités dans la seconde partie.

En relèvent notamment:

- le monitoring des engagements pris par les Etats membres, dans une perspective dynamique, positive et de solidarité.
- le rôle du Secrétaire Général
- la poursuite de l'adaptation du Statut et des méthodes de travail
- la mise à la disposition de l'organisation de moyens appropriés.

Sur ce dernier aspect, le Secrétaire Général estime devoir tirer la sonnette d'alarme, qu'il y ait ou non une poursuite rapide de l'élargissement. A ce jour, les ambitions du Sommet n'ont reçu aucune traduction financière. L'Organisation est à la limite de la rupture de charge. Elle a besoin, au minimum, d'une urgente remise à niveau.

Cinq ans après, on peut estimer que le Conseil de l'Europe a été la structure politique privilégiée du dialogue, du changement de regard, de perspective et d'échelle en Europe. Dans une architecture institutionnelle encore largement ouverte, il a assis son rôle au service de la sécurité démocratique. Il a bien engagé son adaptation à ce nouveau rôle mais plusieurs initiatives ou mesures de taille restent à prendre, urgentes dans la perspective d'un nouvel élargissement. Son action a créé une dynamique désormais largement épaulée, voire relayée par d'autres institutions, en particulier l'Union Européenne et l'OTAN. Dans une Europe instable et, à bien des égards, à plusieurs vitesses, l'Organisation confirme toute son utilité.

Comment, à quelles conditions, avec quels effets pourrait-elle demain étendre son rôle?

L'impact d'une adhésion d'Etats issus de l'ex-URSS, en particulier la Fédération de Russie.

Il ne s'agit pas ci-après de se prononcer directement sur la liste et le calendrier de nouvelles adhésions, questions qui relèvent de l'appréciation de l'Assemblée Parlementaire et du Comité des Ministres.³

On part de l'hypothèse qu'à un moment non précisé mais relativement proche la décision politique d'accueillir de nouveaux membres serait prise par le Comité des Ministres et on tente d'en préciser les implications.

En raison de son impact exceptionnel, on aura particulièrement égard à une adhésion de la Russie, dont le principe a été envisagé favorablement tant par les Ministres, lors de la transmission de la candidature, que par les chefs d'Etat et de gouvernement eux-mêmes. Cette adhésion ira probablement de pair avec celle de l'Ukraine, de la Moldova, de la Belarus. Une fois réalisée, elle posera sous un jour nouveau la question des relations du Conseil de l'Europe avec les pays du Caucase.

Impact politique

1. L'adhésion de la Russie, comme celle d'autres Etats issus de l'ex-URSS à la lisière de notre espace européen actuel, devrait avoir des répercussions d'une ampleur sans précédent.

Lorsqu'elle aura lieu, l'Europe s'ouvrira à sa véritable dimension.

C'est à l'échelle du continent que la réalisation d'un espace de sécurité démocratique, sur la base d'un attachement commun aux mêmes valeurs et aux mêmes règles du jeu, pourra alors s'engager concrètement.

Le rôle dynamique du Conseil de l'Europe, tel qu'il s'est affirmé au cours des cinq dernières années, devrait ainsi trouver à la fois **sa pleine spécificité et sa permanence**: asseoir les bases de toute construction européenne, veiller/assister au renforcement permanent de la démocratie, des droits de l'homme et des politiques qui les sous-tendent, de la primauté du droit au sein des Etats et dans leurs relations mutuelles, d'un ensemble culturel enrichi de ses diversités. En s'élargissant, **l'organisation permettra aux nouveaux membres, notamment la Russie, d'assumer de façon solidaire leur responsabilité dans cette construction.** Elle s'enrichira de leur apport.

Avec ces nouveaux partenaires, dans une enceinte devenue paneuropéenne, le dialogue politique deviendrait plus central: certaines questions ne pourraient plus être éludées, d'autres seraient enfin abordées à la bonne échelle.

³ Le feu vert des organes traduira la perception politique que les candidats ont donné des gages suffisants d'une volonté européenne - volonté de se tourner vers l'Europe, d'en partager les valeurs et les règles de conduite - et qu'ils présentent des perspectives raisonnables de stabilité à moyen terme.

Dans une Europe instable et en proie au doute, l'entrée des nouveaux partenaires pourrait avoir un effet stimulant. La réflexion en commun sur le développement de la coopération européenne dans ses multiples facettes et sur l'architecture future, avec la perspective d'une meilleure maîtrise des devenirs, pourrait constituer un élément moteur. Accessoirement, on pourrait envisager d'utiliser le Conseil de l'Europe ainsi élargi comme un point d'appui pour l'examen de certaines questions paneuropéennes qui ne trouvent actuellement aucun forum, dans l'esprit des propositions du président Mitterrand au Sommet.

2. Sans doute, cette poursuite de l'ouverture, radicale, entraînera à court terme une **hétérogénéisation accrue au sein de l'Organisation**. Elle pourra s'accompagner de **risques d'affadissement de l'ambition commune et de fragilisation de l'institution**⁴. Par sa masse, sa diversité, son statut de grande puissance, la Russie pose en outre des problèmes particuliers d'insertion.

Ces risques peuvent être contenus, ces problèmes particuliers peuvent trouver des solutions. On les évoque ci-dessous.

3. Renforçant la dimension, le rôle et le poids politique de l'Organisation, l'adhésion russe devrait au surplus avoir des **incidences sur les relations extérieures du Conseil de l'Europe**:

- le Conseil de l'Europe sera la première - et momentanément la seule - véritable institution politique dont la Russie sera membre, mais non les Etats-Unis. Un dialogue politique approprié devrait alors être engagé avec les Etats-Unis pour jeter de nouvelles bases de coopération. Il serait souhaitable que le Conseil puisse ouvrir une antenne à Washington. Une réflexion analogue peut être faite pour le Canada et le Japon.

- Le Conseil de l'Europe sera en position de compléter plus naturellement l'action de la CSCE.

- Le Conseil de l'Europe sera fondé à rechercher, à côté de la CSCE, la reconnaissance par l'ONU du statut d'organisation régionale.

- L'adhésion de la Russie, membre directeur de la CEI, soulèvera la question de nos relations avec les pays membres de la CEI qui ne seront pas membres du Conseil de l'Europe.

4. D'une façon plus générale, le Conseil de l'Europe, ainsi élargi et confirmé dans le rôle politique que lui a assigné le Sommet, aura une **responsabilité accrue dans le processus de construction européenne**, dont l'Union Européenne devrait continuer à être le

⁴ En 89, l'Europe du Conseil de l'Europe concernait 23 pays et 400 millions de personnes. Elle recouvre aujourd'hui 32 pays et 485 millions de personnes. Elle pourrait rapidement concerner près de 40 pays et plus de 700 millions de personnes. 40% de ces pays et personnes n'avaient en 89 guère de contacts avec l'Europe du Conseil de l'Europe d'alors. Il est inutile de rappeler les écarts de développement économique, la diversité accrue en termes de culture et de religion, etc.

noyau dur. Les ambitions et les programmes des deux institutions devraient se compléter de façon toujours plus étroite. L'Europe-continent devrait, par ailleurs, au sein du Conseil de l'Europe, développer d'urgence le dialogue et la coopération avec la rive sud de la Méditerranée.

Les conditions d'une efficacité maintenue

On a esquissé ci-dessus l'impact politique de nouvelles adhésions, avec leurs perspectives positives, les risques qui y sont associés, les effets sur les relations extérieures.

A quelles conditions le Conseil de l'Europe pourra-t-il s'élargir sans édulcorer sa mission ni imposer? Quelles implications de fonctionnement?

A. Conditions politiques

1. Pour demeurer le pionnier de la construction européenne, le Conseil de l'Europe doit d'abord bénéficier du soutien politique au plus haut niveau, signifiant que la nouvelle phase d'élargissement exprime bien la politique de l'Europe. Le moment venu, un nouveau Sommet devrait évaluer les effets de cette politique.

2. Le Conseil de l'Europe devra disposer des moyens appropriés, faute desquels l'échec serait en quelque sorte programmé⁵. Il est évident que l'arrivée de nouveaux membres devra se traduire par une substantielle augmentation budgétaire. Au minimum, la contribution des nouveaux membres devrait s'ajouter aux ressources actuellement disponibles et non venir en déduction des contributions des anciens membres.

3. Même s'il est admis que le rôle du Conseil de l'Europe sera de plus en plus d'établir en profondeur une démocratie⁶ inégalement implantée ou de la réactualiser dans un environnement politico-économique difficile, et non simplement d'aider les membres à rester des démocraties, le Conseil de l'Europe devra préserver avec force son acquis. En particulier, la crédibilité de ses instruments juridiques devra être préservée, à commencer par celle de la CEDH. La tentation d'utiliser les Conventions comme de simples déclarations d'intention devra être dénoncée et contenue. Certains instruments devront être revitalisés ou complétés.

4. La question de la supervision et de l'aide au respect des engagements ("monitorage") prendra une ampleur jamais ressentie auparavant. Ceci ne concerne pas seulement les engagements spécifiques des nouveaux membres (Cf. Directive Hallonen).

⁵ De nouveaux types de ressources pourraient être envisagés, tels que la mise en dépôt par les gouvernements de capitaux importants dont les intérêts serviraient à financer des programmes. Une partie de l'aide bilatérale pourrait, par ailleurs, transiter par le Conseil de l'Europe.

⁶ Le terme "démocratie" recouvrira aussi les notions complémentaires de droits de l'homme, d'état de droit, de culture, de tolérance.

Plusieurs propositions ont été formulées à cet effet⁷. Elles sont en cours d'examen. La suggestion d'établir à intervalles réguliers des rapports nationaux sur l'état de la démocratie semble particulièrement intéressante.

On pourrait aussi envisager de confier au Secrétaire Général un rôle plus actif à cet égard. Les compétences qui lui sont attribuées par l'article 57 CEDH pourraient non seulement être effectivement utilisées mais aussi transposées dans d'autres domaines.

5. Au-delà de la supervision et de l'aide au respect des engagements divers des membres, il faudrait préciser, à toutes fins utiles, les conséquences de la non-observation des obligations découlant directement du Statut et les mesures susceptibles d'être prises en cas de non-paiement des obligations financières.

6. Pour que le dialogue politique prenne l'importance que l'on a esquissée ci-dessus, des améliorations devraient être apportées à son fonctionnement: détermination des sujets à traiter, rapports introductifs, extension des auditions, souci de déboucher sur une prise de position.

7. Le rôle dynamique du Conseil de l'Europe à l'égard d'un cercle croissant et moins homogène de pays doit conduire à un nouvel équilibre entre les deux types d'actions dont la coexistence a caractérisé les dernières années: d'une part, le travail intergouvernemental destiné à renforcer la cohésion entre tous les membres, et d'autre part le travail "sur mesure" de mise à niveau et de stabilisation de membres ou de candidats. Une même vision politique doit conduire l'ensemble. Des objectifs pluriannuels seront fixés pour les priorités. A l'intérieur des budgets/programmes annuels, une grande flexibilité sera préservée.

8. Face à des pays aussi vastes que la Russie et l'Ukraine, en pleine restructuration politique, l'efficacité commandera de développer les modes d'action complémentaires à l'activité intergouvernementale et parlementaire, auxquels on n'a pas eu suffisamment recours à ce jour: soutien à la démocratie locale, coopération régionale, association de représentants de la société civile via les ONG, mises en réseaux, etc. Le souci d'efficacité doit conduire le Conseil de l'Europe à être présent sur le terrain, c'est-à-dire au niveau des sujets de la Fédération. L'ouverture de représentation(s) du Conseil de l'Europe visant à entretenir des liens directs avec les autorités publiques et la société civile serait très utile à cet égard⁸.

⁷ Non paper de la Norvège et des Pays-Bas sur un système de "Bilans-Pays", du 28 mars 94; Non paper hongrois du 19 novembre 93 sur le rôle du Comité des Ministres dans le contrôle du respect des engagements spécifiques pris par les Etats membres.

⁸ Il est rappelé que le Gouvernement de la Fédération de Russie a proposé au Conseil de l'Europe de l'aider à établir une mission à Moscou. Une telle mission irait bien au-delà de ce que peut faire un bureau d'information et de documentation.

9. Face au poids spécifique représenté par la Russie, des formules assurant au besoin un certain rééquilibrage devraient être explorées: implication accrue de l'Union européenne⁹, accords élargis associant les Etats-Unis.

B. Implications institutionnelles

A l'occasion de la 91ème session du Comité des Ministres, le Secrétaire Général avait rédigé un premier rapport sur les implications de l'élargissement (CM(92)198). Certaines réformes ont été prises depuis lors, par résolutions statutaires et décisions du Comité des Ministres relatives à son fonctionnement. Des aménagements des structures et méthodes de travail pour tenir compte du nombre croissant de membres sont en cours d'examen en ce qui concerne la gestion de la coopération intergouvernementale.

Le Sommet a par ailleurs chargé le Comité des Ministres d'apporter au Statut de l'organisation "les améliorations nécessaires à son fonctionnement en prenant en considération les propositions formulées par l'Assemblée Parlementaire". Ce travail, qui sera influencé par la perspective d'un nouvel élargissement, n'a pas encore commencé.

Sans prétention à l'exhaustivité, on évoque ci-après quelques questions qui prennent un relief particulier avec l'adhésion russe. La question du budget et des moyens, brièvement évoquée ci-dessus, fera ultérieurement l'objet d'une note complémentaire.

1. Le principe de l'égalité entre les membres

Ce principe, auquel les membres sont attachés, n'est pas remis en cause. Il connaît des aménagements, s'agissant de la contribution financière¹⁰ - pour autant que l'on confirme une assimilation de la Russie aux grands contributeurs - et du nombre de sièges, tant à l'Assemblée Parlementaire qu'au CPLRE. Des aménagements supplémentaires doivent-ils être envisagés?

2. Le fonctionnement du Comité des Ministres

Des réflexions s'imposent en particulier sur:

- la composition et les compétences du Bureau
- l'application de la règle statutaire exigeant l'unanimité pour les communications publiques

On suppose qu'en dépit du nombre élevé de membres, la présidence par rotation sera maintenue.

⁹ On songe naturellement à une éventuelle adhésion de la Communauté en tant que telle au Statut, tout en ayant conscience que cette question doit mûrir au sein de l'Union et que des réticences existent tant au sein de celle-ci que chez d'autres membres du Conseil de l'Europe.

¹⁰ Beaucoup dépendra de l'issue des travaux récemment engagés sur la réforme du barème des contributions des Etats membres

3. La participation aux institutions dont les organes ont une composition réduite, basée sur des regroupements d'états membres (CEJ/FEJ,...).

Comment constituer les groupes en tenant compte de la Russie?

4. La possibilité pour tout membre de ratifier toutes les conventions par décision unilatérale et d'adhérer de la même manière à tout Accord Partiel (sauf le Fonds de Développement Social et Eurimages).

Des questions sensibles peuvent-elles surgir, s'agissant par exemple des conventions pénales ou de l'Accord Pompidou?

En ce qui concerne les Accords partiels, les dysfonctionnements qui ont été observés dans le passé pour l'un ou l'autre d'entre eux risquent de se multiplier au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de pays adhérents et de l'accroissement de leur diversité. Une réforme des mécanismes de surveillance est plus que jamais nécessaire.

5. Anticipation de l'effet des adhésions sur le fonctionnement des différents mécanismes de contrôle en matière de droits de l'homme.

L'adhésion de pays tels que la Russie et l'Ukraine risque d'augmenter immédiatement le nombre des requêtes introduites dans le cadre de la CEDH. La mise en oeuvre du Protocole N° 11 est, dès lors, plus que jamais nécessaire.

6. Impact au niveau de la composition du Secrétariat

Concilier le principe de la répartition géographique proportionnelle, l'indépendance et l'efficacité du Secrétariat sera plus que jamais nécessaire. De nouveaux emplois devront être créés, en nombre et niveaux suffisants pour traduire l'élargissement de l'Organisation et l'accroissement de ses missions. Comme par le passé, aucun poste ne sera "réservé" à une nationalité particulière. L'intégrité et le caractère international du secrétariat continueront d'être assurés par les recrutements sur concours.

7. Question des langues

La capacité pour l'Organisation de communiquer vers l'extérieur dans un nombre approprié de langues, de faire passer son message, se trouvera posée sur une nouvelle échelle.

8. Le rôle du Secrétaire Général dans le nouveau Conseil de l'Europe

Plus le nombre d'Etats membres augmente, plus la fonction de Secrétaire Général doit prendre de l'importance afin d'éviter la dispersion et le manque de cohésion.

- Faut-il augmenter le nombre de Secrétaires généraux adjoints? La formule a été proposée; elle semble présenter plus d'inconvénients que d'avantages, les risques étant principalement de deux ordres: les difficultés de coordination, et les dangers de voir des options politiques différentes s'opposer au sein du Secrétariat et paralyser l'action.

- Faut-il faire du Secrétaire Général un organe à part entière? Si l'idée peut être envisagée, elle est sans doute prématurée car elle impliquerait un changement de nature de l'Organisation, pour l'instant intergouvernementale.

Toutefois, et sans changer la nature de la fonction, il serait utile que le Secrétaire Général puisse utiliser à plein les diverses possibilités offertes par le statut d'agir parallèlement au Comité des Ministres, avec sa confiance et en le tenant régulièrement informé. La multiplication des tâches, la nécessité d'agir rapidement, la complexité croissante de l'environnement politique poussent dans cette direction.