

Robert DE RANSART

OÙ EN EST LE CONSEIL DE L'EUROPE ?

EXTRAIT DE LA REVUE GÉNÉRALE BELGE
(août 1954)

AD. GOEMAERE
ÉDITEUR, IMPRIMEUR DU ROI
21, Rue de la Limite, Bruxelles

1954

Robert DE RANSART

**OÙ EN EST
LE CONSEIL DE L'EUROPE ?**

EXTRAIT DE LA REVUE GÉNÉRALE BELGE
(août 1954)

Ad. GOEMAERE
ÉDITEUR, IMPRIMEUR DU ROI
21, Rue de la Limite, Bruxelles

1954

Où en est le Conseil de l'Europe ?

QUICONQUE a été témoin des deux dernières sessions de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe conviendra qu'il s'en est dégagé une très nette impression d'optimisme.

En instituant, en septembre 1953, un grand débat de politique générale à la veille de la Conférence de Berlin, l'Assemblée s'est découvert la vocation d'un parlement européen de grande envergure.

Lors de sa session d'après, en mai 1954, des porte-parole des trois partis britanniques se sont accordés pour reconnaître l'importance que le Conseil de l'Europe avait prise. Plusieurs parlementaires scandinaves, gens souvent réticents, ont tenu à leur faire écho.

La formule des communautés supranationales, du reste elle-même sortie des délibérations de l'Assemblée, avait provoqué un engouement qui avait été cause pour le Conseil d'un effacement prolongé. On avait cru trouver là une voie qui permit de s'épargner les mille entraves qui jalonnent la marche vers plus d'unité par la voie de la coopération intergouvernementale. A l'épreuve, on s'est aperçu des limites des fédérations par secteurs et l'on a dû constater qu'elles restaient dépendantes de ce qui se passe dans le secteur non européen. D'où le regain d'intérêt dont le Conseil a recommencé à bénéficier.

C'est le plus petit commun dénominateur d'intégration européenne, mais l'unanimité paraît désormais acquise, dans l'Europe libre, sur la nécessité de le maintenir et de le renforcer. Le Conseil offre en effet la garantie que, quelles que puissent être les surprises, l'unité européenne est une voie qui ne sera plus abandonnée.

Une cause supplémentaire d'optimisme a tenu, en mai dernier, à une mesure importante due, celle-ci, à l'autre organe du Conseil. Jusqu'à une date encore assez récente, cet organe directeur, le Comité des Ministres avait semblé ne pas vouloir ou ne pas savoir

se servir du Conseil de l'Europe. Tentant d'imprimer l'impulsion, l'Assemblée Consultative avait multiplié les recommandations, méthode qui a donné lieu à une série de mécomptes.

Or, au cours des derniers mois, le Comité des Ministres a fait élaborer un programme d'action dans lequel il est sans doute permis de voir un engagement.

L'activité du Conseil de l'Europe comporte deux faces bien distinctes qui se sont dégagées à l'expérience. Du premier genre d'activité, le débat de septembre dernier de l'Assemblée Consultative a été la première manifestation éclatante. Ce débat a en effet montré qu'il était au pouvoir de l'Assemblée de définir une politique européenne commune.

Il convient, d'autre part, d'apprécier à leur pleine valeur ses tentatives pour trouver une solution à la question sarroise, tentatives qui permettent d'augurer d'un avenir peut-être proche où l'Assemblée s'attachera aux problèmes qui divisent encore certains Etats européens, pour les résoudre dans l'esprit de compréhension et de respect mutuel qui préside à ses travaux.

C'est là un ordre d'activités dans lequel l'Assemblée est en mesure d'atteindre des résultats par ses seuls efforts. Dans le second, le rôle de l'Assemblée est de servir de conseiller au Comité des Ministres. Il s'agit des mille problèmes pratiques que soulève la réalisation des objectifs inscrits au Statut et qui font nécessairement intervenir la coopération intergouvernementale que le Conseil de l'Europe a eu pour principale mission de rendre permanente. Le succès sur ce terrain dépend non plus de l'Assemblée mais bien des méthodes de travail que le Comité des Ministres met en œuvre. Dans son message de janvier dernier, le président Coty a défini à juste titre l'Europe qui naît moins comme *un* problème que comme une série de problèmes propres à occuper une longue suite d'années et qui doivent être traités par la méditation la plus attentive.

Le Conseil de l'Europe compte déjà cinq années. Son démarrage a certes été laborieux, mais il n'était peut-être pas permis d'escompter mieux d'une entreprise si étrangère à la tradition européenne. A cette heure, l'Assemblée a acquis l'expérience de la manière dont elle pourra rendre à l'Europe à édifier les plus grands services. C'est principalement en s'appliquant à résoudre les grands problèmes de caractère pratique et actuel. Aussi l'optimisme paraît-il pleinement justifié en ce qui la regarde.

Peut-on en espérer autant du Comité des Ministres ? Son programme d'action va-t-il être abordé, en d'autres termes, avec des méthodes plus efficaces que celles qui avaient laissé sans suite tant de recommandations de l'Assemblée ?

C'est ce que nous avons tenté d'élucider en nous attardant à Strasbourg et en procédant à l'enquête dont on trouvera ci-dessous

les résultats. Le huis-clos règne sur les travaux des ministres, mais tout secret n'est le plus souvent que relatif. Une littérature destinée au public existe d'ailleurs sur le sujet, littérature qui en livre plus long à une critique serrée qu'à une lecture intermittente et rapide.

Notre enquête a, du reste, été facilitée du fait que nos questions n'ont jamais porté sur les travaux eux-mêmes du Comité des Ministres, mais uniquement sur les conditions dans lesquelles ces travaux se déroulent. Ces conditions sont si loin d'être jugées idéales par bon nombre des intéressés qu'ils auraient visiblement grand peine à en faire un secret.

* * *

Loin de nous la pensée de rouvrir la querelle de l'auteur de « L'Ere des Organiseurs » avec ceux de ses critiques selon lesquels les transformations de notre temps équivalent surtout à une « révolution bureaucratique » (1). Dans nos Etats, on ne peut sans doute prétendre que la souveraineté soit passée aux bureaux administratifs. Mais on n'y a pas moins succombé à la tendance quasi universelle à l'extension des attributs de l'Etat et l'Europe souffre notoirement d'un suremploi dans le secteur tertiaire, surtout les services publics.

Dans le même temps, les ministres se laissent démocratiser, avec le résultat que ces Grands Commis, tenus de faire preuve d'un intérêt personnel et direct pour un trop grand nombre d'affaires, en sont pour la plupart venus à n'avoir plus le temps de guider d'assez haut et d'assez près l'appareil administratif hypertrophié placé sous leurs ordres. Le poids toujours plus écrasant de leur charge les a même souvent obligés à investir des fonctionnaires de responsabilités à caractère davantage politique qu'administratif. Tel est le cas pour certains de ceux qui sont chargés des affaires du Conseil de l'Europe.

On sait que la création du Conseil a été due avant tout à la poussée d'une élite qui n'a plus vu d'autre remède à la décadence de notre continent qu'une organisation à l'échelle européenne. Mais que pouvait devenir cette grande idée aux mains de ministres dé-

(1) Ceux qui ont lu cet ouvrage de James BURNHAM dans l'original n'auront pu manquer d'être frappés par l'impossibilité du traducteur de trouver un équivalent français pour « manager », terme qui n'est rendu exactement ni par « organisateur », ni par « directeur ». Il y a là une nuance qui préoccupe médiocrement l'Europe, alors qu'elle contribue à expliquer le succès des Etats-Unis, qui évitent soigneusement de confondre l'homme de bon conseil et celui capable d'atteindre des résultats. Peut-être voudra-t-on conclure des pages qui suivent qu'à côté des grands promoteurs de l'unité européenne, une équipe de « managers », au sens usuel du terme, trouverait utilement sa place.

bordés et d'administrations encombrées, pour la plupart en mal de réorganisation ?

On trouve la première réponse dans l'ébauche de programme d'action élaborée en 1949 par la Commission Préparatoire. Simple liste de questions dont certaines n'ont du reste plus cessé d'être traitées depuis, ce programme sommaire appelait de toute évidence une amplification en vue de parvenir à un programme à la mesure de l'entreprise.

Négligeant cette tâche essentielle, on a préféré se borner à attendre les suggestions de l'Assemblée, alors que le rôle de direction avait cependant été réservé aux ministres. Cette carence comme le sort réservé par la suite à bon nombre de recommandations s'expliquent si l'on garde présente à l'esprit l'atmosphère du travail administratif dans nos Etats d'Europe épuisés par leurs luttes.

L'entreprise européenne, dont tout initié pouvait d'emblée deviner l'envergure a, de la sorte, été abordée dans un climat d'hésitation qui en a fort longtemps différé le démarrage effectif.

Nous avons dit que les ministres n'avaient pas paru savoir comment se servir du Conseil de l'Europe. Précisons que la faute en semble surtout due à leurs administrations nationales, qui n'ont apparemment point trouvé d'emploi au Conseil parce que celui-ci contrariait décidément trop leurs méthodes de travail.

Ses objectifs embrassent en effet six domaines qui recouvrent le plus clair des multiples activités étatiques. D'autres organisations internationales en font sans doute de même dans leur domaine propre; mais l'action du Conseil de l'Europe est plus envahissante et en outre dominée par la consigne politique d'une recherche d'unité plus grande entre les pays membres.

Ces conceptions révolutionnaires pour la vieille Europe n'appelaient rien de moins qu'une sérieuse adaptation et un nouvel état d'esprit. On n'a en effet aucune peine à discerner que la clef d'un tel rapprochement entre les Membres est visiblement l'association plus intime des administrations nationales devant contribuer à la faire. En d'autres termes, faire l'Europe présuppose qu'on veuille réformer dans la mesure nécessaire les administrations nationales et leur angle de vision particulariste.

Nous nous sommes laissé dire que dès août 1950, le Comité des Ministres s'était préoccupé de cet aspect du problème européen et qu'un ministre avait même proposé une résolution recommandant à chaque pays membre de consacrer une attention toute particulière à ses services administratifs chargés des affaires du Conseil de l'Europe en vue de coordonner de la manière la plus efficace les activités gouvernementales dans le domaine de la coopération européenne.

Vers le même moment, l'Assemblée avait présenté, pour sa part, une recommandation tendant à faire constituer un groupe de hauts fonctionnaires venant, chacun, d'un des ministères intéressés aux affaires européennes et qui aurait été supposé s'acquitter des travaux préparatoires pour le Conseil de l'Europe.

Ce groupe de fonctionnaires eût pu constituer les cadres du ministre spécialement chargé des affaires européennes dont, par la même occasion, l'Assemblée avait recommandé la création — car il serait sans doute imprudent d'instituer une administration rivale pour traiter ces sortes d'affaires au sein des Etats membres.

Aucun de ces projets n'a encore reçu de suite et l'on en devine sans peine le pourquoi.

Jusqu'en mars 1952, le rythme des travaux intergouvernementaux dans le cadre du Conseil de l'Europe a été affecté d'une extrême lenteur. Les Ministres décidaient encore par eux-mêmes jusqu'aux moindres détails tout en ne se réunissant que trois ou quatre fois l'an. Dans l'intervalle leurs conseillers suivaient bien les affaires européennes, mais eux-mêmes ne se rencontraient qu'à la veille des sessions du comité ministériel. C'est assez dire le peu d'empressement dont l'entreprise européenne a bénéficié au cours des trois premières années.

De la dixième session du Comité des Ministres a enfin daté une réforme profonde, due à la création des délégués des ministres. A ceux-ci ont été confiés les pouvoirs pour discuter toutes les questions entrant dans la compétence du Comité des Ministres et prendre au nom de celui-ci des décisions ayant même force et même effet. Leurs réunions se sont vite multipliées, jusqu'à atteindre la moyenne de huit par an, totalisant approximativement trente jours de séances.

Faisant allusion à ce progrès devant l'assemblée en mai 1953, le président du Comité des Ministres regrettait cependant qu'on n'eût point encore atteint la perfection des méthodes de l'O.E.C.E. ou de l'OTAN. Dans ces organisations, en effet, lorsque les ministres ne siègent pas eux-mêmes en conseil, ils sont remplacés par des représentants permanents, dont les pouvoirs et les responsabilités, sous le contrôle direct du ministre, sont considérables et permettent aussi bien l'activité au jour le jour que la prise sur le champ de décisions importantes, lorsque les circonstances l'exigent.

L'orateur ajoutait que l'adoption de méthodes de ce genre, au sein du Comité des Ministres, permettrait sans doute d'obtenir, au Conseil de l'Europe, des résultats tout aussi favorables.

L'adoption d'un programme d'action pour le Conseil devrait apparemment être le signal de ce nouveau pas en avant que serait l'élimination de tout ce que le comité des suppléants des ministres accuse encore de faiblesses. Nous ne croyons pas nous tromper en

accordant la priorité à cette équipe armée des pouvoirs du Comité des Ministres et au zèle duquel est liée la cadence avec laquelle la coopération intergouvernementale ira en se développant.

Il importe toutefois de se rappeler que ces plénipotentiaires restent dans l'étroite dépendance d'administrations nationales toujours en mesure de neutraliser ou de valoriser leur bon vouloir et leur esprit d'initiative.

Enfin, il serait injuste de ne pas faire entrer en ligne de compte le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe dont tous dépendent pour la bonne exécution d'un travail déjà fort lourd, bien que l'unité européenne ne soit encore qu'ébauchée.

Quels seraient, compte tenu de ces trois facteurs, les moyens de renforcer l'infrastructure du Comité des Ministres? C'est ce que nous avons tenté ci-après de préciser. Nous devons néanmoins faire observer que ces vues ne sont qu'un essai de synthèse des multiples témoignages recueillis.

* * *

Les délégués des ministres ne sont pas des négociateurs occasionnels, mais bien des gens supposés poursuivre en commun une entreprise de longue haleine. Il importe donc que leur équipe soit aussi homogène que possible et qu'on y trouve suffisamment de cohésion.

Pour peu qu'on s'interroge sur la sorte de diplomates qui peuvent convenir le mieux pour remplir ces fonctions, on obtient le tableau ci-après.

En premier lieu, créer en Europe plus d'unité par la voie de la collaboration intergouvernementale requiert des esprits aptes à pénétrer le sens d'une telle mission. Elle exige des hommes d'une culture et d'une expérience étendues, en raison de son caractère à la fois technique et politique. L'esprit d'adaptation apparaît également une qualité essentielle: savoir faire œuvre utile en s'accommodant des mentalités, des méthodes et des dispositions si variées que la vieille Europe produit réclame un entraînement adéquat. Enfin, une forte capacité de dévouement paraît tout aussi indispensable. Que l'on soit diligent ou l'inverse, actif à promouvoir la commune entreprise ou simplement en quête d'avantages nationaux, la récompense est en effet extérieurement la même, l'œuvre étant collective.

L'homogénéité et la cohésion nécessaires à l'équipe des délégués des ministres n'ont manifestement pas retenu, jusqu'à présent, l'attention des administrations nationales. Sa formation a été très lente et l'on est encore loin de compte.

Ce n'est guère qu'en mai 1951 que les ministres se sont avisés de

l'utilité d'instituer des représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe. Presque tous les pays membres ont, à cette heure, nommé des agents diplomatiques qui portent ce titre; mais cinq seulement ont été installés à Strasbourg, siège de leur mission. Les autres continuent à résider ou bien au siège d'une autre organisation internationale, soit encore dans leur propre capitale.

Les Etats qui en restent à cette demi-mesure tardent visiblement à laisser les autres se servir du Conseil de l'Europe. Si, en effet, l'on en croit le président Coty déjà cité, l'apprentissage de la coopération intergouvernementale et la solution des mille problèmes que pose le rapprochement d'Etats si longtemps divisés ne peuvent être espérés que d'années de méditation et d'efforts persévérants.

Or, si les quelques représentants permanents déjà à pied d'œuvre pourraient sans aucun doute s'atteler à l'entreprise et la mener au jour le jour avec force et méthode, la majorité des délégués encore itinérants entretient un climat d'improvisation: réunions fort espacées avec des ordres du jour encombrés; précipitation due à d'autres engagements; enfin, manque de loisirs pour jamais faire beaucoup plus qu'expédier les affaires courantes. L'œuvre européenne s'en trouve ainsi ramenée aux proportions d'une routine administrative.

D'autres causes d'inefficacité tiennent encore à la diversité de rang des délégués et de la conception que se font leurs mandants de leur rôle.

Trois des représentants permanents établis à Strasbourg sont ministres plénipotentiaires et chefs d'une mission ayant le même caractère diplomatique qu'une légation ou une ambassade. Tel est également le rang de deux de leurs collègues itinérants; mais les autres sont conseillers ou secrétaires. Quiconque a pratiqué les cercles diplomatiques soupçonne le manque d'harmonie sincère que doit entraîner cette disparité.

Certains Etats, d'autre part, traitent leurs délégués dans l'esprit des décisions de mars 1952, selon lesquelles ceux-ci devenaient des plénipotentiaires admis à prendre leurs responsabilités. Mais d'autres persistent à lier étroitement leur porte-parole à des instructions trop strictes, malgré le facteur de paralysie qui en est pour tous la conséquence.

Une crainte exprimée au Congrès de La Haye de 1948 s'est également vérifiée: l'élément juridique prédomine, avec sa préférence pour les textes parfaits plutôt que pour la recherche de solutions constructives.

Ces faits, joints à l'empressement de l'équipe actuelle à se dessaisir des problèmes techniques, suffisent sans doute à expliquer la foule des mécomptes.

D'une manière générale, on croit avoir constaté dans l'attitude des Etats deux tendances divergentes: tandis que les uns renforçaient

leur représentation et leur participation aux travaux du Conseil de l'Europe, les autres semblaient au contraire tendre à lui marchander les collaborateurs. Si le Comité des Ministres entend dès lors attacher un sens et une promesse au programme d'action qu'il a maintenant fait établir, il conviendra sans doute qu'un certain alignement commence par s'opérer.

Le comte Coudenhove-Kalergi, avec qui nous avons par hasard abordé cette question au cours de l'été 1950, avait d'emblée réagi en vieil enthousiaste qu'il est de l'idée européenne : « Le Conseil de l'Europe ? Mais les États devraient y envoyer des ambassadeurs ! »

Si cette solution paraît encore prématurée, peut-être voudra-t-on bien admettre qu'il n'est plus permis de juger de même celle qu'en mai 1953, le président du Comité des Ministres avait fait entrevoir à l'Assemblée, c'est-à-dire la solution dont l'O.E.C.E. et l'OTAN ont fait l'expérience.

Tous les États membres sans exception devraient accréditer des représentants permanents à Strasbourg et les y faire résider. Poursuivie de la sorte au jour le jour sous le contrôle direct des ministres et en collaboration avec le Secrétariat Général, l'œuvre européenne enregistrerait sans doute assez vite des progrès plus apparents.

Pour peu que le choix des représentants permanents réponde en outre aux exigences d'une mission d'un caractère aussi particulier, l'infrastructure du Comité des Ministres serait déjà considérablement raffermie.

Le Conseil de l'Europe y puiserait à coup sûr un redoublement de vitalité.

* * *

Toutefois, cette mesure relativement simple ne rendra pleinement ses effets qu'à la condition d'être accompagnée de mesures parallèles, celles-ci d'une réalisation plus problématique.

L'occasion nous a été donnée de surprendre une discussion entre un représentant permanent à demeure à Strasbourg et l'un de ses collègues encore itinérant. Le second s'avouait hors d'état de comprendre comment le sédentaire parvenait à faire si bonne figure dans leurs réunions communes tout en pouvant se dispenser de reprendre sans cesse contact avec sa capitale.

Un pittoresque récit a suivi de l'aventure administrative que représentait, dans son propre pays, le traitement d'une simple recommandation de l'Assemblée (et l'on sait quel en est déjà le nombre) : examen à obtenir, parfois au prix de beaucoup d'insistance, des divers services intéressés des Affaires étrangères; puis consultation des services techniques compétents des autres départements ministériels, démarches le plus souvent à répéter à grand renfort de docu-

ments difficiles à faire assimiler, voire simplement parcourir. Enfin, le problème d'arracher une décision à des ministres sollicités de toute part !

Le narrateur était visiblement un convaincu, peu enclin à marchander sa peine et apte à entraîner ses interlocuteurs sur des routes délaissant un intérêt national trop étroit. Mais ayant mesuré ce qu'il en coûte aux subalternes pour promouvoir utilement une cause européenne encore trop peu familière, il se voyait mal devenu un représentant permanent à la merci de sa propre administration c'est-à-dire aussi impuissant à Strasbourg qu'un naufragé dans son île.

La réponse de son interlocuteur nous a valu une autre découverte : c'est combien l'art du gouvernement est mieux au point, en Europe, chez les uns que chez les autres. Même en négligeant la différence fondamentale dans le comportement des grandes et des petites puissances — d'une part, l'entraînement à réagir, de l'autre, une propension à ne faire qu'enregistrer — l'on discerne chez certains une bien plus grande aisance à adapter leurs administrations aux changements.

Comme on l'a vu, certains ministères ont la bonne fortune de compter des agents prêts à suppléer au manque d'organisation par leurs propres efforts constructifs; mais s'en tenir là revient à faire une part trop large à la chance.

Nous croyons pouvoir déduire de nos entretiens que bon nombre de pays membres n'ont encore fait aucune tentative pour situer exactement les problèmes européens à leur juste niveau aux yeux de leurs administrations nationales. On nous a cité des cas d'arrangements totalement defectueux, même chez des pays qui pourtant sont réputés vouloir utiliser le Conseil de l'Europe de manière efficace : par exemple, de petits bureaux ou des sous-sections de ministères où les affaires européennes vont bel et bien échouer entre les mains de simples débutants. L'un de ces derniers n'a-t-il pas eu récemment la fantaisie de réclamer par la voie télégraphique quelques documents périmés, dont il avait dû trouver la trace par hasard dans un rapport ancien ? Si ce n'est là que zèle de rat de bibliothèque, passe encore. Mais l'emploi des grands moyens en pareil cas semble plutôt vouloir dire qu'une certaine classe de fonctionnaires juge en faire assez pour l'entreprise européenne en rassemblant une collection archi-complète des documents du Conseil de l'Europe !

Un représentant permanent qu'on nous a cité avait cru devoir signaler à ses autorités le danger de trop minimiser l'importance du Conseil. Il s'est attiré des bureaux une réponse qui décrivait combien le ministère était parfaitement outillé pour conduire les affaires d'Etat à Etat... ce qui ne laissait plus guère de place pour les expériences de rapports multilatéraux.

Une autre cause de trouble à ne pas méconnaître a été la floraison des institutions internationales au lendemain du conflit mondial. Pour un ministère à compétence technique, une recommandation émanant de Strasbourg n'a souvent d'autre valeur que celle d'une consultation en plus à fournir, travail qui vient simplement s'ajouter à une foule d'autres.

L'effort nécessaire en vue d'une politique européenne appelait de toute évidence une politique appropriée sur le plan national, plan sur lequel de multiples réformes restent possibles et souhaitables, que l'unité européenne n'apportera pas automatiquement. Or la tendance a malheureusement été à remplacer cet effort par des parlottes de conférence internationale.

Le Conseil de l'Europe avait dès lors une première tâche à remplir. Tous ses membres collaboraient déjà dans le cadre de ces multiples organisations internationales. Si l'on en créait une nouvelle, celle-ci d'inspiration politique et en vue de faire régner plus d'unité, c'est que le besoin de coordination s'était fait sentir.

On est sans doute en droit de regretter que le Conseil de l'Europe n'ait pas assumé plus hardiment ce rôle de coordination, ce qui lui eut d'emblée fait reconnaître sa place éminente aux yeux des administrations nationales.

Quoi qu'il en soit, pour que l'unité de l'Europe commence à se dessiner avec plus de netteté, malgré ses mille problèmes et le gros effort d'adaptation qu'elle requiert, il importe que l'on voie plus clairement où la clef s'en trouve, c'est-à-dire dans les administrations nationales.

Une fois réglée la question d'une représentation effective de tous les Membres au siège du Conseil, l'œuvre de Strasbourg ne pourra en effet encore être considérée dans la bonne voie que si ces administrations prennent les dispositions requises pour s'y associer avec une diligence irréprochable.

* * *

Peut-être nous blâmera-t-on de n'avoir fait jusqu'à présent au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe qu'une place trop modeste. User de représailles si, comme on l'en accuse, ce Secrétariat a cherché, dans les débuts, à se tailler la part trop belle n'est évidemment pas le rôle d'un simple enquêteur.

Comme chacun sait, les Etats nationaux sont devenus incapables d'affronter à eux seuls la plupart de leurs grands problèmes. Dès lors, ils ne peuvent plus en attendre de solution que de la collaboration internationale. Cette évolution a fait surgir une nouvelle diplomatie qui est rapidement allée en se dilatant : celle des grandes organisations internationales.

Il nous est arrivé d'entendre des diplomates chevronnés — ceux-ci, de carrière — appeler un nouveau règlement de Vienne pour faire régner plus d'ordre dans cette génération spontanée. La multiplication des agents internationaux leur a en effet déjà causé un préjudice direct : celui de dévaloriser les garanties et le prestige que les diplomaties nationales puisaient dans leurs immunités et privilèges, aujourd'hui trop généreusement répandus.

Sans doute était-il légitime qu'un corps de fonctionnaires appelé à former le secrétariat d'une institution aussi éminente que le Conseil de l'Europe se fit une très haute idée de sa mission. Mais cela n'eût pas dû le dissuader, semble-t-il, de puiser dans l'expérience d'institutions plus anciennes, ne fût-ce que pour guider ses premiers pas et abrégé cette étape.

Son dédain paraît bien avoir eu pour cause l'illusion de jouer à bref délai le rôle d'exécutif européen opérant au contact immédiat des ministres.

Ce n'est guère avant une année que rompre l'isolement par rapport aux gouvernements membres a été reconnu nécessaire et encore n'a-t-on point imaginé d'autre solution que d'offrir de déléguer dans les capitales l'un ou l'autre agent du Secrétariat Général.

Le premier représentant d'un ministre, venu avec la consigne de résider en permanence au siège du Conseil a, par contre, reçu un accueil si peu encourageant que ce diplomate a vite trouvé préférable de transporter à Paris ses quartiers. Le deuxième a tenu bon, ce qui a fait de lui le doyen d'une équipe qui attend toutefois encore d'être complétée. Que l'intéressé y ait eu du mérite, on s'en rend compte ne serait-ce que par la teneur d'une communication du Secrétariat Général qui lui prescrivait quels cheminements emprunter pour avoir accès auprès du fonctionnaire européen seul chargé de traiter avec lui.

La venue, un an plus tard, de plusieurs autres représentants permanents a sans doute dissipé ces préventions; mais on aurait tort de les croire disparues. L'un des premiers discours préparés à l'intention du nouveau secrétaire général en donne encore la preuve, discours dans lequel l'activité des délégués des ministres était dépeinte sous un jour ironiquement pessimiste. Le Conseil de l'Europe ne brille guère par ses dons pour la publicité mais, pour une fois, cette phrase-là a fait le tour de la presse et de la radio pour trouver place enfin dans une petite revue à la dévotion du Secrétariat Général.

Pas plus à cette occasion qu'aux précédentes, les délégués des ministres n'ont relevé la polémique, alors qu'il serait bien facile d'indiquer toutes les fois où le Secrétariat Général a manqué d'ingéniosité. Des idées maîtresses telles que l'utilité d'un programme d'action ou les avantages d'une coordination bien charpentée avec les autres organisations internationales ne sont, en effet, pas venues

du côté d'où l'on eût pu les escompter. Pendant plus d'un an, le Secrétariat Général a réclamé à cor et à cri qu'on renforce le Conseil de l'Europe sans même s'apercevoir qu'un tel conseil ne valait que dans la mesure où l'on précisait comment s'y prendre.

La réserve observée par les délégués des ministres ne lie certes pas au même titre un tiers enquêteur. Jugeant qu'une collaboration sans arrière-pensée entre le Secrétariat Général et les fondés de pouvoirs des gouvernements membres doit être de rigueur si l'on ne veut risquer de ralentir la marche de l'entreprise européenne, il nous a semblé particulièrement utile de rechercher d'où ce dissentiment tirait sa source.

Les fonctionnaires des organisations internationales ont le devoir d'impartialité; autrement dit, ils ne doivent rien faire qui profite à un Etat membre davantage qu'à un autre. Mais pour les fonctionnaires du Conseil de l'Europe la chose se complique encore étant donné l'existence de deux organes distincts: l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres.

D'un point de vue psychologique, il est assez compréhensible que les fonctionnaires européens éprouvent pour l'Assemblée une préférence marquée. Le contact de ces distingués parlementaires européens les flatte et les honore, comme le fait celui des ministres en personne. Par contre, les délégués de ceux-ci sont des personnages dont on veut se sentir les égaux, ne serait-ce que parce qu'on jouit des mêmes privilèges. Or, c'est précisément eux — bien plus que leurs chefs, si l'on se fie aux apparences — qui tiennent la réalisation des vœux de l'Assemblée en échec.

De là à fournir à l'Assemblée des données tendancieuses, voire à inspirer à ses commissions des décisions imparfaitement mûries, comme le cas s'en est plusieurs fois présenté, le pas est vite franchi avec, pour résultat, des conflits que l'Assemblée et le Comité des Ministres auraient facilement pu s'épargner.

Ce problème, qui est tout particulier au secrétariat du Conseil de l'Europe, d'avoir deux maîtres à satisfaire à la fois se résoudra sans doute aussi simplement que l'a été celui de s'accommoder de la présence permanente à Strasbourg des représentants des ministres. Dans le programme d'action, l'on a songé à rapprocher d'une manière ou de l'autre l'Assemblée et ces délégués ministériels, précaution qui écarterait pour le moins les malentendus artificiels.

Il semble donc que l'on puisse escompter pour bientôt l'élimination des derniers facteurs psychologiques qui ont compliqué les rapports du secrétariat avec les porte-parole gouvernementaux.

Nous regrettons de ne pouvoir être aussi optimiste en ce qui regarde les faiblesses congénitales du Secrétariat Général — faiblesses qu'il ne fait du reste que partager avec la plupart des organismes de l'espèce.

D'un recrutement international, on aurait pu escompter une équipe de fonctionnaires européens formée de ce que l'Europe possède de plus brillant. La répartition géographique n'a malheureusement produit cet effet que dans une proportion trop restreinte. Un nationalisme étroit semble avoir fait attacher plus de prix à fournir un contingent élevé de fonctionnaires et à s'assurer de certains postes qu'au scrupule de ne proposer que des agents d'un talent indiscutable.

L'Assemblée s'est élevée contre ces malfaçons et, de ses diligences, il est peut-être permis d'espérer la formation progressive d'un secrétariat d'un caractère exclusivement international et organisé du strict point de vue de l'efficacité. Mais, dans l'entre-temps, un recrutement initial qui a dû inclure des agents en surnombre, engagés pour ne désobliger personne, risque fort de prolonger l'hypothèque.

Un vice difficile à déloger des grandes organisations internationales est celui de sclérose, qui provient pour une forte part du contrôle collectif de leur administration et de la difficulté de se mettre d'accord sur les réformes à opérer. Tel est peut-être le cas du contrôle exercé par les délégués au nom de leurs ministres, mais l'accord existe au moins parmi eux sur la nécessité d'un réajustement à la lumière de l'expérience déjà acquise.

Ce projet ne paraît cependant point avoir suscité d'empressement de la part du Secrétariat Général qui n'a cessé, depuis la fin 1952, d'y opposer des tactiques dilatoires.

Un autre exemple de sclérose réside dans la difficulté à déterminer le Secrétariat Général à consentir l'effort requis pour réparer celles de ses lacunes qui sont les plus notoires et qui ont même été dénoncées par les recommandations de l'Assemblée Consultative.

Tel est le cas pour son manque d'ingéniosité à dissiper l'indifférence de l'opinion européenne vis-à-vis de l'œuvre de Strasbourg. Un publiciste a dépeint l'entreprise européenne comme une machine qui tourne à vide au-dessus des têtes des peuples d'Europe inertes et passifs, alors qu'une foule d'hommes éminents y dépense un talent et une foi qui mériteraient une meilleure audience.

Quels délais devront encore s'écouler avant que le Secrétariat Général ait atteint le niveau d'efficacité que réclame une poursuite féconde de l'œuvre à laquelle son sort est lié paraît chose malaisée à prédire. Le climat d'optimisme laissé par les deux dernières sessions de l'Assemblée lui sera peut-être une inspiration — surtout s'il s'accompagne d'un renforcement de l'infrastructure du Comité des Ministres fait d'un travail plus assidu de leurs délégués et d'une impulsion clairvoyante des administrations nationales.

Entre 1929 et 1931, nous avons vu s'éteindre à Genève les grandes voix des Chamberlain, Stresemann et Briand; puis s'est déroulé ce que les Américains ont appelé « la guerre inutile », qui n'en a pas moins dégradé l'Europe et déchainé l'Asie.

Mais — sursaut de la vitalité européenne — de nouvelles voix se sont élevées, voix des Schuman, Adenauer, Spaak, van Zeeland et de tous les promoteurs de l'unité du continent que l'Assemblée Consultative a rassemblés.

Ces voix nouvelles, nous les suivons avec angoisse car de leur capacité à relever les cœurs doit, cette fois, dépendre notre renouveau ou notre liquidation.

Avec angoisse ! Elles ne retentissent point, en effet, dans une Europe ardente, mais au sein de la lassitude, l'ère des bureaucrates et des appétits individuels.

Nous n'opérerons point notre renouveau si nous laissons ces grands Européens clamer dans le désert et si nous permettons que l'ingénieux mécanisme de leur création soit enrayé par des grains de sable.

L'Europe unie peut commencer ou s'achever par un pacte mais, dans les deux cas, les mêmes mille problèmes appellent leur solution.

Que les ministres doivent exiger ce labeur du concours des équipes qui les assistent, telle est la conclusion à quoi nous a mené notre modeste enquête.

Robert DE RANSART.

REVUE GÉNÉRALE BELGE

(A. S. B. L.)

REDACTION

Directeurs : Pierre Goemaere et Louis de Lichtervelde.

Comité de rédaction : Harold d'Aspremont Lynden, Jacques Biebuyck, Hubert Colleye, Raoul Crabbé, Henri Haag, Emmanuel Harou, Adrien Jans, Chanoine J. Kempeneers, Marcel Lobet, Charles Manneback, Daniel Ryelandt, Georges Sion, Etienne de la Vallée Poussin, Pierre Wigny.

Les articles doivent être adressés, dactylographiés, au secrétariat général de rédaction, 21, rue de la Limite, Bruxelles.

ABONNEMENTS :

Annuel (du 15 novembre 1953 au 15 octobre 1954) :

Belgique et Grand-Duché de Luxembourg	400 fr.
Congo belge et Etranger	450 fr.

Semestriel (du 15 mai 1954 au 15 octobre 1954) :

Belgique et Grand-Duché de Luxembourg	200 fr.
Congo belge et Etranger	225 fr.

C. C. P. « *Revue Générale Belge* » : 60.227.
