

Note sur le rôle futur du Conseil de l'Europe

Les réflexions contenues dans le mémorandum du groupe de travail de la Commission des affaires politiques de l'Assemblée consultative débouchent sur une série de questions qui concernent trois ordres de problèmes : le rôle politique du Conseil, le renforcement de la coopération intergouvernementale et les relations avec les pays tiers. Les questions au titre du premier et du troisième piliers concernent aussi bien l'Assemblée consultative que le Comité des ministres. Compte tenu du caractère très différent de ces deux organes, il est pour plus de clarté préférable d'aborder ces questions successivement au niveau parlementaire et au niveau intergouvernemental.

Assemblée consultative

1. Le rôle et les fonctions de l'Assemblée dans les années à venir dépendront pour beaucoup de la qualité des parlementaires qui composent les délégations nationales. L'avenir montrera si le pouvoir d'attraction du Parlement européen s'exercera au détriment de l'Assemblée.

L'Assemblée jouit d'une audience considérable dans l'opinion publique. Elle donne mieux que le Parlement européen une image démocratique des institutions européennes. De ce point de vue, il importe qu'elle garde sa liberté d'action qui la met en mesure de jouer le rôle de moteur des activités intergouvernementales proprement dites, en stimulant les gouvernements. Cette liberté d'action peut fort bien présenter un intérêt considérable aussi pour les parlementaires des Neuf, surtout s'ils siègent également au Parlement européen, dans la mesure où elle leur permet d'aborder des problèmes qui ne relèvent pas seulement de l'intégration.

./.



Il ne fait pas de doute que nos parlementaires continueront à attacher beaucoup de prix à leur participation à l'Assemblée.

2. La nature des relations entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe au niveau de l'Assemblée consultative n'est pas facile à définir. Nous n'avons pas encore d'idée précise sur ce sujet. Faute de pouvoir prédire l'évolution de la Communauté durant ces prochaines années, il semble préférable de se garder de vues trop schématiques. Les réunions jointes entre le Parlement européen et l'Assemblée présentent un intérêt certain, Il est difficile de dire si ces réunions pourront aller au-delà de simples échanges de vues. Cela dépendra au premier chef des parlementaires de la Communauté. Sur le plan statutaire, rien ne limite les thèmes de discussion de l'Assemblée. Le mémorandum mentionne en particulier la possibilité de discussions sur le fonctionnement des traités d'association. Cette dernière formule est équivoque, car parmi les membres du Conseil de l'Europe, non membres du Marché Commun, se trouvent aussi bien des Etats ayant conclu des accords de libre-échange, qu'un Etat au bénéfice d'un statut d'association (Turquie) et des Etats (Malte, Chypre) dont les relations doivent être encore définies. Il nous paraît prématuré de nous prononcer à ce stade sur l'opportunité de mettre sur pied, au niveau parlementaire, un mécanisme multilatéral d'examen des accords de libre-échange. Une telle idée avait d'ailleurs été lancée il y a quelque temps par M. Reverdin à l'Assemblée, sans susciter aucun écho. Ce serait pourtant là un test quant au rôle futur de l'Assemblée consultative, aussi serait-il intéressant d'apprendre des auteurs du mémorandum si cette idée a fait du chemin depuis lors.

3. Dans le domaine des relations avec les pays tiers, l'Assemblée encourage depuis plusieurs années le Conseil à jouer un

rôle dans la détente Est-Ouest. Mais elle adopte en même temps des résolutions très sévères à l'égard des gouvernements au pouvoir en Europe orientale. Ces résolutions, qui ont un certain retentissement, ne contribuent pas peu à entretenir l'hostilité de ces gouvernements envers le Conseil.

Jusqu'à présent toutes les ouvertures en direction de l'Europe orientale sont demeurées vaines. Les chances de voir le Conseil de l'Europe occuper une place dans "l'organisation institutionnelle de la coopération Est-Ouest" sont, à nos yeux, extrêmement minces, pour ne pas dire nulles. On voit en effet mal les pays de l'Est assigner une place quelconque à une organisation dont le statut les exclut au départ. La coopération multilatérale n'est concevable entre l'Est et l'Ouest que sur la base de l'égalité des droits et des obligations. Nous ne voyons pourtant pas d'inconvénient à ce que la politique d'ouverture actuelle soit maintenue, ne serait-ce que pour donner du Conseil de l'Europe l'image d'une organisation indépendante de tout bloc.

Par ailleurs, il y a un intérêt certain à ce que la tradition des débats avec participation de ministres et de parlementaires d'autres pays démocratiques, européens ou non, tels qu'ils existent depuis nombre d'années, soit maintenue. Ces débats sont conformes au rôle de lieu de rencontre qu'a toujours joué l'Assemblée.

#### Activités intergouvernementales

1. La Suisse a un intérêt éminent à ce que la coopération européenne continue à se développer au sein du Conseil. Mais l'avenir du Conseil de l'Europe, en tant qu'organe de coopération intergouvernementale, est dans les mains des neuf membres de la Communauté européenne qui, à eux seuls, contribuent à environ 80% de son budget.

Théoriquement, l'intégration européenne pourra porter progressivement sur tous les thèmes de coopération intergouvernementale traités à Strasbourg. Rares sont les domaines qui, à première vue, semblent être en dehors des préoccupations du Marché Commun. Les droits de l'homme constituent, avec la coopération culturelle, l'exception la plus notable. Dans le domaine juridique également, on peut supposer que le Conseil demeurera compétent en matière de droit privé, notamment du droit de la famille, et de la procédure civile et pénale. Le domaine économique et social est en revanche particulièrement menacé.

Dans ces conditions, l'idée d'une "redéfinition des tâches respectives des deux organisations", d'une répartition des compétences, peut être à première vue séduisante.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que, comme le relève d'ailleurs le mémorandum, la Communauté et le Conseil approchent l'union européenne de manière fondamentalement différente. Le Conseil est un organe de coopération intergouvernementale de type classique qui cherche à harmoniser, dans les domaines les plus divers, les législations nationales. La Communauté cherche à réaliser l'intégration, économique ou complémentaire à l'économie, des pays membres en élaborant des règles communes. Ces deux formes de coopération ne sont pas comparables.

Par ailleurs, nous ne savons pas comment évoluera la Communauté ni, en ce qui concerne la Suisse, quel usage sera fait de la "clause évolutive". On ne verra bien les possibilités et les limites d'une coopération avec la Communauté, dans les domaines autres que commerciaux, que lorsque les mécanismes des accords de libre-échange auront été rodés.

Enfin, certains Etats qui viennent d'adhérer à la Communauté n'ont apparemment pas encore arrêté leur position, notamment le Royaume-Uni dont l'influence pourrait bien être prépondérante.

Dans ces conditions, nous jugeons utopique tout essai de répartition ex cathedra. Celle-ci ne peut pas se faire en fonction de critères abstraits qui, à l'usage, pourraient se révéler inapplicables ou même gênants pour nous. Le problème de la répartition est au demeurant un faux problème aussi longtemps qu'il n'existe pas pour notre pays un mécanisme de coopération de rechange pour les sujets qui seraient abandonnés à la Communauté. A la différence des membres du Marché Commun, nous n'avons, pour le moment du moins, pas le choix entre Bruxelles et Strasbourg.

Plutôt qu'une distribution dogmatique, mieux vaut procéder de façon pragmatique et voir, de cas en cas, à partir de situations concrètes, comment procéder. Cette formule suppose entre autre que des liens soient établis entre les secrétariats, ce qui commence un peu tardivement à être le cas.

De notre point de vue, nous ne devrions négliger aucune possibilité de coopération avec la Communauté, même si cela devait signifier l'utilisation d'autres enceintes que le Conseil de l'Europe. Pour cette raison, il nous paraît difficile de renoncer, comme le propose le mémorandum, à envisager de nouvelles formes de coopération intergouvernementale en dehors du cadre du Conseil.

Peut-on concevoir le Conseil, ainsi que le suggère le mémorandum, comme un organe de liaison intergouvernemental entre les Etats membres et les Etats non membres de la Communauté européenne ? Rien en théorie n'empêche les ministres des affaires étrangères d'inscrire à l'ordre du jour de leurs sessions semestrielles des thèmes d'intérêt commun, économique ou politique. Nous voyons cependant mal à quoi cela mènerait concrètement. Des échanges de vues tels que ceux auxquels les ministres ont procédé jusqu'à présent sous la rubrique "aspects politiques

de l'intégration européenne" sont certainement des plus utiles, mais d'une efficacité relativement limitée. La Suisse, tout en étant a priori ouverte à toutes les suggestions, ne devrait pas prendre des initiatives qui pourraient la faire soupçonner de vouloir rouvrir à Strasbourg les dossiers examinés à Bruxelles.

En tout état de cause, le Comité des ministres, de par ses méthodes de travail et ses fonctions, se prête à première vue assez mal à un rôle d'organe de liaison. Mais il serait intéressant de savoir de façon plus précise ce que les auteurs du mémorandum entendent par ce terme.

2. En ce qui concerne les relations avec les Etats tiers, des procédures ont été mises au point qui permettent d'associer des Etats non membres à des activités intergouvernementales techniques du Conseil (mandat donné au secrétaire général, participation en qualité d'observateur aux conférences des ministres spécialisés). Compte tenu des doutes que nous avons quant aux chances du Conseil de jouer un rôle dans la détente Est-Ouest, la situation actuelle nous donne satisfaction. Il conviendra toutefois de veiller que l'ouverture vers les pays tiers se fasse de manière équilibrée (cas de l'Espagne et du Portugal).