

s.C.41.767.0.-CA/lu

Berne, le 16 novembre 1973

Rôle futur du Conseil de l'Europe

Les développements politiques au Conseil de l'Europe, constamment déterminés par les aléas de l'intégration du Marché commun, sont une fois de plus l'objet d'études approfondies dans la phase actuelle.

Il s'agit d'une part du Rapport Reverdin sur la mission du Conseil de l'Europe et de la Recommandation 704 adoptés le 16 mai 1973 par l'Assemblée consultative. Ce document, sur lequel le Comité des Ministres devra prendre position, représente un nouvel effort pour actualiser les activités du Conseil de l'Europe en fonction de celles des Communautés européennes.

Le Comité des Ministres, à l'initiative de l'Autriche, a entrepris un effort parallèle pour redéfinir le rôle du Conseil de l'Europe dans le sens d'une plus grande efficacité. Cet examen pourra se fonder sur un rapport déposé le 31 octobre 1973 par le "Groupe des Six" institué le 14 mai 1973.

Les deux documents partent de la prémisse que le Statut du Conseil de l'Europe conserve sa pleine justification à l'organisation chargée de réaliser en Europe une union plus étroite entre les pays démocratiques à régime parlementaire.

./.

- 2 -

Si le Secrétariat manifeste certaines velléités d'étendre la base de l'organisation, tantôt dans le sens d'une organisation régionale selon l'article 52 de la Charte des Nations Unies, tantôt dans le sens d'un rapprochement institutionnel avec les pays de l'Est, les Etats membres ont au contraire clairement exprimé leur intention de sauvegarder les objectifs et principes énoncés dans le statut.

Il convient donc d'examiner les implications pour le Conseil de l'Europe des deux principales questions politiques européennes qui se posent à ce sujet: les relations entre les Neuf et les Non-neuf et les relations Ouest - Est.

#### I. Les Neuf et les Non-neuf

Des dix-sept membres du Conseil de l'Europe, neuf (une majorité) sont membres des Communautés européennes. Lorsqu'il est nécessaire, au niveau des activités concrètes, d'opter pour l'une ou l'autre organisation, c'est toujours les Communautés qui l'emportent, à la fois du fait de la nature de leurs travaux, qui consistent à réglementer les matières faisant déjà l'objet d'obligations du Traité de Rome ou à étendre l'intégration sur la base de décisions des sommets successifs, et du fait de leur organisation, plus efficace par la rapidité des travaux préparatoires et par son influence sur les administrations nationales.

La différence entre les objectifs, entre les compétences et entre les appareils administratifs semble exclure toute tentative d'une division du travail entre les deux organisations. La "construction de l'Europe", qui se fait à Bruxelles, ne s'arrête d'ailleurs pas aux stipulations du Traité de Rome,

./.

mais gagnera progressivement d'autres domaines. Il est donc probable qu'une certaine proportion des matières étudiées par les comités d'experts du Conseil de l'Europe aboutiront elles aussi à des normes communautaires applicables entre les Neuf avant que les 17 ne soient parvenus à élaborer une convention européenne. S'y opposer à Strasbourg n'a pas de sens, puisque là encore, les Neuf forment une majorité. Il semble donc préférable de tenir compte de cette situation dans la détermination du programme de travail du Conseil de l'Europe et de l'ordre des priorités. Pour le reste, il conviendra de considérer le Conseil de l'Europe, dans le domaine de l'harmonisation aussi, comme un forum où, dans une certaine mesure, nos experts pourront s'informer de l'état d'intégration communautaire dans tel ou tel domaine de coopération. Là où un intérêt suisse recommande des mesures d'unification internationales des législations ou réglementations nationales applicables, il peut s'offrir la ressource de proposer aux Communautés européennes des négociations en vue d'une harmonisation des normes juridiques et surtout en vue d'atténuer des discriminations résultant pour la Suisse des harmonisations communautaires.

Le Conseil de l'Europe conserve cependant un domaine d'action incontesté dans la sauvegarde des droits de l'homme, dans le domaine du code social, des droits culturels et d'une manière générale, la protection des droits individuels, secteurs qui n'incombent pas, en tant que tels, aux Communautés.

On estime, au Conseil de l'Europe, pouvoir améliorer les échanges d'information et une certaine coordination avec les Communautés par des mesures concrètes qui sont, en fait, la réanimation d'anciens arrangements avec le Marché commun, tombés en désuétude: il s'agit surtout de contacts entre secrétariats qui vont être mis en oeuvre. On ne saurait

pourtant se déguiser le fait que, s'il y aura coordination entre les deux organisations, elle passera par les délégations des Etats membres, c'est-à-dire les Neuf.

Ce rôle-clé des Neuf au Conseil de l'Europe, qui est un fait, devrait être utilisé comme instrument pour réanimer politiquement l'organisation de Strasbourg. Comme nous le savons, d'une part par les réponses fournies par les Ministres des affaires étrangères à la Commission Reverdin, d'autre part par une enquête de nos ambassades dans les capitales respectives, chacun des Neuf continue à attacher de l'importance à l'existence du Conseil de l'Europe. Pour que la volonté communautaire - c'est-à-dire les Neuf en tant que groupe plus les institutions des Communautés - s'exprime vis-à-vis des partenaires du Conseil de l'Europe par des ouvertures concrètes, il faut cependant que certaines conditions soient réalisées: on ne peut s'attendre à de tels gestes avant que les réalisations au sein des Communautés aient atteint un niveau satisfaisant. Sur le plan politique, et notamment de la politique étrangère, cela pourra sans doute être le cas après le nouveau sommet des Neuf à Copenhague.

## II. L'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est

A côté des problèmes de l'harmonisation entre les pays du Conseil de l'Europe, ceux des rapports Est - Ouest sont un terrain de discussions dont le Conseil de l'Europe a sporadiquement tiré parti. Cela s'est fait sur deux plans: d'une manière idéaliste, souvent polémique, au sein de l'Assemblée consultative; d'une manière plus réaliste et en tant qu'échange d'informations au Comité des Ministres.

Bien que l'Assemblée soit consciente de l'opposition des pays de l'Est aux contacts avec le Conseil de l'Europe,

le Rapport Reverdin envisage que cette conjoncture politique pourrait rapidement se transformer et que le Conseil pourrait même intervenir dans la mise en oeuvre des résultats de la CSCE.

Le Conseil de l'Europe, nous l'avons déjà souligné, tire sa force d'attraction principale et sa cohésion des principes du Statut. De notre point de vue, la collaboration avec des pays dont le régime n'est pas conforme à ces principes diluerait cette base et retirerait à l'organisation cette raison d'être. Une telle collaboration doit donc être évitée. D'après ce que nous savons, d'ailleurs, tant l'URSS que ses principaux satellites non seulement s'opposent de leur propre côté à un rôle quelconque du Conseil de l'Europe dans le cadre de la CSCE, mais même à des contacts informels et techniques avec l'organisation de Strasbourg. Il paraîtrait donc erroné de tenir compte, dans la programmation du rôle futur de l'organisation, d'une activité aussi hypothétique.

Le sujet des rapports Ouest - Est, et plus particulièrement les développements de la CSCE, paraît par contre fort bien se prêter pour une discussion au sein du Comité des Ministres. Les Neuf, en tant que groupe engagé à cet égard dans une concertation approfondie, auraient là la possibilité d'engager un dialogue avec leurs partenaires; les Non-neuf, et surtout les 3 Neutres, y trouveraient une occasion d'expliquer leur rôle et de faire valoir certaines de leurs initiatives.

A l'occasion d'un tel échange de vues, il serait cependant essentiel de ne laisser naître en aucune circonstance l'impression qu'il se forme un groupe des pays membres du Conseil de l'Europe qui pourrait agir en tant que tel au sein de la CSCE. La Suisse doit sauvegarder les possibilités d'action, tant vis-à-vis de l'Est que de l'Ouest, que lui

- 6 -

assure son indépendance des blocs dans les efforts de détente. Les autres pays neutres, membres du Conseil de l'Europe, désirent certainement au même point éviter un engagement univoque.

Pour la même raison, le sujet ne se prêterait pas à un dialogue entre le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative. Des débats publics dans l'hémicycle de Strasbourg sur le rôle des gouvernements des pays membres ne sauraient guère être envisagés tant que se poursuivent les travaux de la CSCE.