

Les relations CH/CE/Conseil de l'Europe

Exposé du Chef du Département fédéral des affaires étrangères
à la Conférence des ambassadeurs, 30 août 1979

Le but de cette séance est, entre autres, de connaître vos vues au sujet de notre politique à l'égard de la Communauté et du Conseil de l'Europe à la lumière du triple développement que connaît actuellement la CE, l'élargissement, l'établissement du Système monétaire européen et l'élection directe du Parlement européen.

Comme vous le savez, notre politique communautaire fut conditionnée, dans une première phase, par le souci d'ouvrir les marchés de produits industriels sur une base de réciprocité et dans des conditions de concurrence équitables. Je n'ai guère besoin de vous rappeler les étapes : après la création de la CEE et l'échec de la tentative d'établir une grande zone de libre-échange, notre pays a joué un rôle actif dans la constitution de l'AELE dont les objectifs étaient l'ouverture des marchés entre les Etats non communautaires concernées et la préparation d'un lien contractuel en matière commerciale entre eux et la CEE. Ce double but a été atteint, juridiquement par les accords de 1972 et dans les faits, par l'établissement, le 1er juillet 1977, du libre-échange des produits industriels en Europe occidentale. Ce grand dessein est actuellement complété par la démobilisation progressive des droits de douane entre les pays de l'AELE et l'Espagne et par l'intégration de la Grèce dans le système européen de libre-échange.

En même temps, nous avons commencé à étendre la libéralisation des échanges économiques à des domaines non couverts par



libre-échange en négociant un accord d'établissement en matière d'assurance, un accord de service dans le domaine des transports routiers et en mettant sur pied - sous le sigle EURONET - le libre-échange de l'information scientifique et technique. D'autre part, nous avons développé la coopération avec la Communauté dans les domaines et dans la mesure où une répartition des charges s'avère indispensable ou, tout au moins, rationnelle. Je cite la concertation technologique à l'intérieur de la COST, la fusion thermonucléaire, la navigation rhénane, la coopération douanière, etc. En outre, la Banque nationale examine par des contacts informels les modalités d'une coopération pragmatique avec le Système monétaire européen. A part cela, nous sommes en consultation régulière avec la Communauté dans les domaines les plus divers, tels que la politique économique et monétaire, l'environnement et la politique des transports.

Ces quelques informations qui ne font que rappeler un développement sur lequel les instances compétentes vous renseignent régulièrement montrent que la Communauté, entité inconnue il y a vingt ans, est devenue notre partenaire principal en se substituant à ses Etats membres. En effet, un tiers de notre produit national brut est gagné dans la Communauté, chiffre qui lui-même n'est que l'illustration d'un phénomène plus profond, à savoir que les pays qui ont, depuis toujours, constitué notre environnement politique immédiat commencent, sur le plan contractuel, à se présenter à nous comme unité économique. Ceci a, certes, des avantages, mais modifie radicalement les ordres de grandeurs, les proportions en Europe occidentale. Si l'on ne peut pas ignorer les difficultés auxquelles fait face la Communauté ainsi que la réalisation seulement partielle des buts définis par les pères de l'Europe, il n'en reste pas moins que la CE n'a pratiquement jamais remis en cause un degré d'intégration acquis et, surtout, que ses Etats membres apparaissent de moins en moins individuellement comme parties contractantes dans les accords qui les concernent. Dans la

mesure où notre politique européenne est d'ordre contractuel et qu'elle touche des domaines couverts par le Traité de Rome, cette politique dépendra en grande partie de la capacité des Etats membres de se mettre d'accord sur une position commune, condition inconnue dans les relations bilatérales classiques. A défaut de cette concertation intracommunautaire, nous n'avons plus l'alternative de conclure individuellement des accords avec les Etats membres intéressés, et ceci pour la simple raison que ces derniers perdent leur capacité de contracter des obligations dans tous les domaines où la Communauté a légiféré sur la base du Traité ou bien où la conclusion, par elle, d'un accord international est nécessaire pour atteindre un de ses buts.

Nous nous trouvons donc face à un phénomène unique dans l'histoire de nos relations extérieures, à savoir le fait que leur réalisation contractuelle dépend en partie de la préconcertation et l'approbation entre nos partenaires principaux. L'accord sur l'immobilisation de la cale, par exemple, que nous aurions conclu, il y a quelques années, sur une base multilatérale avec les pays rhénans concernés, doit aujourd'hui être conclu avec la Communauté en tant que telle, ce qui présuppose également l'approbation de pays non rhénans qui, par le biais de la CEE, seront intégrés dans notre partenaire contractant.

Jusqu'à présent, nous avons dans la plupart des cas su tirer avantage de cette configuration; la Communauté fut un apport considérable : l'ouverture d'un marché de 260 millions de consommateurs, un puissance technologique considérable, une conjugaison de la réflexion juridique de premier ordre. La connaissance exacte des dossiers jumelée à notre pragmatisme et à la patience nous a permis de prévoir les situations et de négocier des solutions mutuellement acceptables. Mais nous avons affaire, dans un premier temps, à une Communauté à Six, d'un niveau économique comparable au nôtre, se situant dans un environnement économique favorable; nous avons affaire ensuite à une Communauté à Neuf, en crise économique

- 4 -

certes mais tout de même apte à promouvoir les domaines de la deuxième génération. A l'avenir, la Communauté comportera, mise à part la Scandinavie, pratiquement tous les Etats importants de l'Europe occidentale dont six pays au niveau de vie nettement inférieur au nôtre. Tout en nous félicitant du deuxième élargissement, gage du maintien de la démocratie dans les Etats candidats, nous ne pouvons ignorer les problèmes que ce processus impliquera pour nous, problèmes qui vous ont été soumis sous forme de questions écrites :

pro mermoria :

- Croyez-vous que la Communauté sera tellement occupée par sa propre consolidation intrinsèque que les relations privilégiée qu'elle entretient avec la Suisse passeront à l'arrière-plan de ses préoccupations ?
- Risquons-nous de nous trouver face à une Communauté si peu flexible pour des raisons internes que la négociation avec elles et les résultats qui en découlent auront fatalement un caractère inégal, reflétant ainsi l'inégalité des ordres de grandeurs ?
- Si oui, quelles seraient les conséquences à en tirer ? Faut-il intensifier les relations avec les Etats membres au titre de nos problèmes communautaires ? Avons-nous le personnel et les interlocuteurs qualifiés nécessaires à cet effet, compte tenu du caractère spécifique, voire "technocratique" de ces problèmes ?

Lors de la visite que m'a faite M. Pierre Duchâteau, Directeur responsable des relations de la CE avec la Suisse, celui-ci prévoyait une modification qualitative de nos relations avec Bruxelles à la suite du deuxième élargissement. De façon sibylline, il disait que ces rapports deviendraient en même temps plus contraignants et plus flexibles. Voulait-il dire qu'il s'attendait à un alignement de plus en plus marqué de la Suisse aux politiques de la Communauté qui, elle, prendrait en considération préalable les principaux desiderata helvétiques ?

Même si nous répondons par la négative, il faut rappeler que le deuxième élargissement coïncide avec la constitution du Système monétaire européen et l'élection directe du Parlement européen, ce qui n'est guère un hasard. Car intégrer des pays à structures économiques aussi différentes que celles - disons - de l'Allemagne fédérale et du Portugal implique des efforts considérables pour réduire les disparités. Ceci est une entreprise qui nécessite non seulement une stabilité monétaire apte à faire fructifier les avantages de la division communautaire du travail, mais encore un contrôle réel ou du moins consultatif par un parlement qui corresponde à cette dimension géographique.

Que la Suisse ait un intérêt à une réussite de cette triple option est évident. Néanmoins, il faut être au clair que la mise sur pied de politiques communes ainsi que l'harmonisation du droit, entreprises par la Communauté à douze ou encore la coopération politique de ses Etats membres peuvent avoir un impact considérable sur notre pays. Je cite la politique cartelleaire, le droit des sociétés, le système STABEX à l'égard des PVD, les options à l'égard de l'Afrique du Sud, etc. A ce sujet également, nous vous avons soumis quelques questions :

pro memoria:

- Quelles sont les chances de la "gestaltende Mitbestimmung" que nous avons engagée cas par cas par voie diplomatique, que nos négociateurs ont progressivement intégrée dans nos accords et qui s'opère par le biais des associations professionnelles ?
- Dans quel cas faut-il jouer la carte de l'AELE. A la suite du sommet de Vienne, la CE a fait preuve d'une ouverture étonnante à l'égard des Etats membres de l'Association. Leur base commune est-elle assez large pour faire face à ce défi ?
- Dans quel cas faut-il jouer la carte du Conseil de l'Europe ? Est-il possible et utile de négocier certaines affaires, par exemple la marque européenne, multilatéralement entre les pays de l'AELE et la Communauté à l'intérieur du Conseil de l'Europe ?

- 6 -

Quant au Conseil de l'Europe, vous connaissez l'importance que le Conseil fédéral y attache. Quel sera son avenir face à une Communauté élargie dotée d'un parlement élu au suffrage universel ?

L'élection, puis l'installation récente des nouveaux élus au Parlement européen ne semblent pas avoir causé une perte de prestige considérable à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il importe cependant de suivre de près les travaux et l'évolution du Parlement européen. L'envoi d'observateurs parlementaires auprès de l'organe délibérant de la Communauté n'aurait cependant guère de sens. Outre qu'une telle possibilité n'est pas prévue, de tels observateurs resteraient exclus des commissions - où s'accomplit le travail. Les contacts souhaités pourront en revanche se faire par voie diplomatique et par des séances régulières entre des délégués des deux Assemblées.

Mais, en réalité, ce n'est pas l'élection directe du Parlement européen qui constitue le défi principal au Conseil de l'Europe, mais bien plus le fait que les neuf, et dorénavant douze Etats communautaires ne seront, en principe, désormais plus habilités à négocier et à conclure des Conventions à l'intérieur du Conseil de l'Europe dans les domaines relevant du Traité de Rome et de sa clause évolutive (art. 235). Cette situation est susceptible de concerner pratiquement tous les domaines propres à l'organisation de Strasbourg à l'inclusion même des droits de l'homme. Risquons-nous dès lors, de voir ces domaines échapper au Conseil de l'Europe ? Une façon d'y remédier pourrait consister à permettre à la Communauté de se substituer, à Strasbourg aussi, à ses Etats membres dans les secteurs relevant de sa compétence. Un premier pas dans cette direction a été fait en admettant la Communauté à conclure, à côté des Etats membres, certaines conventions ou ces derniers ont partiellement sauvegardé leur capacité de légiférer.

Il m'intéresserait de connaître vos vues à ce sujet, étant conscient que le Conseil de l'Europe à lui seul - malgré l'engagement que nous lui apportons - ne sera pas en mesure de faire face à tous les problèmes qui se posent à nous du fait de notre non-appartenance à la Communauté.

Questions au sujet de l'intégration européenne

- 1 Selon certaines opinions, la Communauté élargie à douze sera, dans un premier temps au moins, tellement occupée par sa propre consolidation intrinsèque que les relations privilégiées qu'elle entretient avec la Suisse passeront à l'arrière plan de ses préoccupations. Risquons-nous de nous trouver face à une Communauté si peu flexible pour des raisons internes que les négociations avec elle et les résultats qui en découlent auront fatalement un caractère inégal, reflétant ainsi l'inégalité des ordres de grandeurs? Si oui, quelles seraient les conséquences à en tirer? Faut-il intensifier les relations avec les Etats membres au titre de nos problèmes communautaires? Avons-nous le personnel et les interlocuteurs qualifiés nécessaires à cet effet, compte tenu du caractère spécifique, voire "technocratique" de ces problèmes?
- 2 Quelles sont les chances de la "gestaltende Mitbestimmung" que nous avons engagée cas par cas par voie diplomatique, que nos négociateurs ont progressivement intégrée dans nos accords et qui s'opère par le biais des associations professionnelles?
- 3 A la suite du sommet de Vienne, la CE a fait preuve d'une ouverture étonnante à l'égard des Etats membres de l'AELE. Leur base commune est-elle assez large pour faire face à ce défi? Dans quels cas faut-il jouer la carte de l'AELE? - Dans quels cas, celle du Conseil de l'Europe? Est-il possible et utile de négocier certaines affaires, par exemple la marque européenne, multilatéralement entre les pays de l'AELE et la Communauté à l'intérieur du Conseil de l'Europe?
- 4 Indépendamment de son éminente utilité comme forum politique, regroupant pratiquement tous les Etats démocratiques du Continent, nous constatons une certaine préoccupation du Conseil de l'Europe quant à ses possibilités de rechercher - à côté ou avec la Communauté - des solutions européennes d'ensemble. Existe-t-il le risque d'un double emploi, voire d'une disparité juridique entre les travaux du Conseil de l'Europe et ceux des Communautés européennes; et si oui, quels sont les mesures à prendre pour le prévenir?