



a. 121 17
ST

731-4d.1sd - MY/LE

Strasbourg, le 4 avril 1991

C O N F I D E N T I E L

Réforme du Conseil de l'Europe (CdE)

- 1) L'impulsion politique initiale pour une éventuelle réforme du CdE et par conséquent de son Statut, est venue de la Recommandation 1139 (1991) relative au rôle institutionnel du CdE dans un continent aspirant à une unité renforcée, adoptée le 29 janvier 1991 par l'Assemblée parlementaire du CdE. Son chiffre 12 a en effet la teneur suivante:

"L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'examiner d'urgence en 1991 (c'est-à-dire durant la présidence de l'Espagne et de la Suède), conjointement avec elle, toutes les mesures, y compris la révision du Statut de 1949, nécessaires pour que le CdE soit à même d'assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre institutionnel qui commence à se dessiner sur le continent européen".

- 2) Parallèlement à cette Recommandation 1139, il convient de signaler l'initiative qu'avait prise la délégation parlementaire suisse en mai 1990 déjà tendant au développement futur des institutions politiques européennes dans le sens d'une Confédération européenne. Même si la correspondance avec le Président de l'Assemblée parlementaire, M. Björck, à ce sujet n'a pas donné de résultat immédiat, il importe de rappeler cet

important élément de réflexion qui vient conforter le texte mentionné sous chiffre 1.

- 3) Se fondant sur ces données, le greffe de l'Assemblée envisage non seulement le simple toilettage du Statut du CdE mais encore une véritable refonte de ses dispositions. A cet effet, un organe "ad hoc" sera constitué incessamment au sein de l'Assemblée.

- 4) Tenant compte de ce mouvement qui se développe au sein de l'Assemblée, le Comité des Ministres, au niveau des Délégués, a décidé, dans sa 455e réunion tenue à Strasbourg du 22 au 27 mars 1991, de donner une réponse intérimaire à la Recommandation 1139 et a convenu au surplus de "créer un Groupe de travail ad hoc présidé par le Délégué de la Suisse, dont la composition sera arrêtée à la prochaine réunion (456e réunion, avril 1991). Le Groupe de travail ad hoc se penchera, sur la base d'un document qui lui sera soumis par le Secrétariat et en contact avec la Commission ad hoc dont la constitution est prévue au sein de l'Assemblée, sur les questions soulevées par le paragraphe 12 de la Recommandation 1139 (1991) de l'Assemblée et notamment, le cas échéant, sur la révision du Statut du Conseil de l'Europe".

- 5) Il m'apparaît, en tout premier lieu, indispensable que les Ministres des affaires étrangères eux-mêmes se prononcent dès le début sur l'opportunité d'une réforme du CdE. Il serait vain en effet de se lancer dans un grand exercice de réflexion s'il s'avérait rapidement que la majorité des Etats membres du CdE, ou tout au moins une forte minorité, était favorable au maintien du statu quo. Un point spécial sera dès lors inscrit à l'ordre du jour de la session du 25 avril 1991 du Comité des Ministres les incitant à se déterminer à cet égard. Au surplus, il serait souhaitable, le cas échéant, que les Ministres donnent également des indications sur le sens de la réforme envisagée. Devrait-il s'agir, selon eux,

d'un approfondissement du CdE, d'une extension de ses domaines d'activités ou pourrait-on même envisager une véritable mutation du CdE avec modification de sa nature ?

- 6) Ces éléments de base étant fournis, le Groupe de travail ad hoc pourra s'atteler à la tâche. Il devra obligatoirement tenir compte de deux contributions essentielles: d'une part, les éléments de réflexion du Secrétariat et de l'Assemblée parlementaire, d'autre part, les résultats des assises européennes qui se tiendront à Prague du 12 au 14 juin 1991, sur l'initiative conjointe des Présidents Mitterrand et Havel.
- 7) Dans un premier temps, le Groupe de travail devrait préciser ce que le CdE ne peut pas devenir, à savoir une copie ou un double de la Communauté ou de la CSCE. Ces deux institutions existantes ont des vocations bien spécifiques. L'une tend, par l'union politique et l'union économique et monétaire, à la constitution d'une fédération européenne à laquelle des compétences, aujourd'hui nationales, devront être déléguées; l'autre devrait se développer vers une conférence permanente traitant des problèmes de sécurité et d'équilibre militaire en Europe, avec la participation continue des deux superpuissances (Etats-Unis et URSS). Vouloir empiéter sur leurs prérogatives ou freiner leur développement par des constructions parallèles dans des domaines identiques ou voisins ne servirait l'intérêt de personne et serait contreproductif pour le CdE. En l'espèce, il importera dès lors surtout d'aménager le "modus vivendi" actuel, veillant à éviter le plus possible les doubles emplois et les répétitions.
- 8) Il n'en reste pas moins qu'entre ces deux institutions et leurs perspectives de développement demeure un important champ politique qu'il convient d'occuper. Tous les Etats européens sont désormais impliqués dans le processus CSCE; tous, à quelques exceptions près, aspirent à devenir

un jour ou l'autre membres de la Communauté afin de profiter de ses avantages matériels et d'élever le niveau de vie de leur population. Ce souhait sera toutefois long à se réaliser. La Communauté, si elle offre, en guise de consolation, des accords d'association aux pays de l'Europe centrale et orientale, se garde bien d'admettre qu'un tel pas ouvre automatiquement la porte pour une adhésion ultérieure. Le passage d'une économie planifiée à une économie sociale de marché prendra du temps, des années si ce ne sont des décennies. Durant cette période, qui s'étendra vraisemblablement jusqu'au début du XXIe siècle, le CdE a un rôle à jouer.

9) Limité par les barrières évoquées ci-dessus, le CdE devrait normalement conserver sa nature d'organisation politique européenne de coopération intergouvernementale classique, sans délégation de compétences à un Etat central. Ses perspectives de réforme pourraient se profiler dans les trois axes fondamentaux suivants:

a) **Extension géographique.** Tous les Etats européens ont une vocation naturelle à devenir membres du CdE, une fois qu'ils auront introduit la démocratie pluraliste dans leur système politique et qu'ils seront disposés à se soumettre au mécanisme contraignant de protection des droits de l'homme institué à Strasbourg. Ce processus est déjà pratiquement bien entamé puisque les rares Etats non-membres (Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie, Albanie) ont des demandes d'adhésion pendantes ou sont sur le point de le faire. Reste le grand problème de l'URSS sur lequel le Groupe de travail devra nécessairement se pencher. Dans un souci d'éviter la balkanisation de l'empire soviétique, avec tous les dangers consécutifs à une telle évolution, il conviendrait de multiplier les contacts avec l'URSS comme tel, qui deviendrait par hypothèse une sorte de Confédération d'Etats, sans pourtant obtenir le statut d'Etat membre. Même si en effet l'URSS devait un jour prendre le caractère d'un Etat démocratique, au même titre que les autres pays européens, son poids immense, tant géographique qu'économique ou

politique, ne déséquilibrerait-il pas définitivement le CdE ? Il est significatif à ce propos que d'éminents politologues comme Maurice Duverger qui entrevoient déjà la Communauté s'étendant à toute l'Europe, en excluent néanmoins l'URSS qui devrait rester une entité à part, quitte à ce qu'elle soit liée à la CEE par des accords "sui generis".

Inversement, si le processus de dissolution de l'empire soviétique devait prendre forme, la conséquence logique semblerait être l'adhésion au CdE, au coup par coup et toutes les conditions étant remplies, des pays baltes, de la Biélorussie, de l'Ukraine, de la Russie (?) etc. Le CdE qui compterait à ce moment une trentaine de membres, pourrait bien en recevoir une dizaine de plus.

- b) **Extension des domaines d'activités.** Dans les études les plus explicites qui nous sont parvenues sur une éventuelle Confédération européenne à créer, on mentionne comme domaines dont elle aurait à traiter: l'énergie, l'environnement, les transports et communications, les mouvements de personnes et la culture. D'emblée, il saute aux yeux que le CdE s'occupe déjà activement, et depuis fort longtemps, de trois de ces secteurs, à savoir la culture, l'environnement et le mouvement des personnes. Il est vrai que les structures actuellement en place à Strasbourg à ce propos sont encore insuffisantes. Mais la dimension nouvelle qui peut leur être donnée est avant tout une question de moyens financiers. Avec de l'argent frais nouveau, le CdE n'aurait guère de peine à se doter des structures en personnel (création de véritables Directions de l'environnement et de mouvement de personnes) susceptibles de répondre à l'attente des Etats membres. Pour les transports et communications, il existe déjà depuis 1953 une Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), rattachée administrativement à l'OCDE. Est-il dès lors nécessaire de créer une nouvelle structure à ce propos ? La CEMT paraît pourtant susceptible de se développer pour couvrir effectivement tous les problèmes de transport sur le continent. Reste la question de l'énergie. Il impor-

terait toutefois d'en savoir plus sur les intentions des personnes qui préconisent une coopération dans ce domaine pour décider si le CdE ne pourrait pas s'en charger.

- c) **Amélioration des méthodes de travail et de l'efficacité du CdE.** Sans tomber dans des transferts éventuels de compétences à une Confédération européenne, il est certain que le CdE peut affiner considérablement ses méthodes de travail, ses procédures de votes, bref son efficacité. Le Groupe de travail devra étudier si de nouvelles formes de coopération interétatique sont possibles, à côté de l'échange de vues, de la prise de recommandations adressées aux Etats membres et de l'adoption de conventions, pratiquées actuellement. Ses procédures de votes pourraient être simplifiées et renforcées, abandonnant le principe de l'unanimité dans de nombreux cas au profit de la majorité qualifiée ou simple. Le nom de l'institution pourrait être modifié; des cellules subsidiaires constituées (Prague). On pourrait envisager des sessions annuelles de chefs d'Etat, à côté de celles des MAE. A défaut d'une politique étrangère et de sécurité **commune** - qui resterait le but à atteindre de la Communauté - on pourrait concevoir que le CdE développe encore le dialogue politique qu'il a institué et tende à une harmonisation dans ce domaine, notamment dans des secteurs qui ne lui sont pas contestés (droits de l'homme).
- 10) Indépendamment des questions énumérées sous chiffre 9 ci-dessus, le Groupe de travail devra également se préoccuper de l'organigramme du CdE. Jusqu'à présent, le CdE ne comptait que deux organes, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, qui étaient assistés par le Secrétariat. Ce dernier ambitionne de devenir à son tour un véritable organe; il en est de même pour la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). Une réforme de la CPLRE vient d'avoir lieu lors de sa dernière session de mars 1991. On aurait pu concevoir à cette occasion qu'elle lance les bases d'une fusion avec l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), organisation dans la mouvance

de la Communauté mais dont le Secrétariat exécutif se trouve à Strasbourg. Il aurait ainsi été créé un instrument fédéraliste paneuropéen qui aurait pu préfigurer une future Europe des régions. Ce ne fut malheureusement pas le cas, la CPLRE affirmant une fois de plus qu'elle restait essentiellement un instrument représentatif des communes, même si une dimension régionale lui a été ajoutée. On peut dès lors se demander s'il vaut la peine de remettre cette structure sur le métier, alors que les principaux intéressés viennent de se prononcer dans un sens différent.

L'Assemblée parlementaire a l'ambition d'étendre ses compétences, d'obtenir l'autonomie de son budget, de jouer un rôle politique encore plus pointu. Il serait raisonnable d'attendre ses propositions avant de se déterminer à son sujet.

- 11) L'ensemble de ces questions devra être examiné par le Groupe de travail ad hoc, que j'ai été appelé, sans avoir été pressenti auparavant, à présider. Il m'apparaît qu'une telle tâche ne saurait être menée à chef dans une assemblée très large. En principe cependant, tous les groupes de travail ou de rapporteurs constitués au sein des Délégués sont ouverts, en ce sens que chaque Représentant permanent peut demander d'y siéger. J'espère néanmoins que mes collègues ne feront pas usage de cette faculté. En prenant l'engagement de faire régulièrement rapport au Comité des Ministres, en lui demandant aussi de se prononcer - et lui seul peut le faire - sur les options présentées, il sera peut-être possible de limiter ce groupe de travail à 7 participants.

Ceux-ci devront d'ailleurs être spécialement motivés et disposés à entreprendre des études sur des sujets spécifiques (votes, organes, URSS...) qui seront ensuite débattus au sein du Groupe.

- 12) A la suite de consultations que j'ai conduites avec mes collègues, qui ont d'ailleurs endossé mon point de vue exposé sous chiffre 11 ci-des-

- 8 -

sus, le Président des Délégués, l'ambassadeur d'Espagne, proposera le Groupe de travail "ad hoc" suivant: France, Tchécoslovaquie, Italie, Portugal, Suisse, Suède, Pays-Bas.

Les deux premiers Etats sont choisis à cause de l'initiative de leurs Présidents à propos de la Confédération européenne (en fait le principal objet de préoccupation); les deux Etats suivants ont été à l'origine de la création de ce groupe de travail, ils semblent y attacher un très grand prix. La Suède et les Pays-Bas enfin présideront respectivement le CdE et la Communauté dans le second semestre 1991; leur rôle de liaison paraît indispensable.

Comme enfin cet exercice ne se terminera vraisemblablement pas cette année mais en 1992, il serait toujours possible d'ajouter ultérieurement à ce groupe les prochains présidents: à savoir la Turquie (après la Suisse) dès mai 1992 et éventuellement le Royaume-Uni qui présidera la Communauté dans le second semestre 1992.

LE REPRESENTANT PERMANENT DE LA SUISSE
AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE:

Y. Moret



SCHWEIZERISCHE VERTRETUNG
REPRÉSENTATION SUISSE
AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

in / à STRASBOURG

CONFIDENTIELLE

an	API	a/a
Datum	8.4	
Visa	API	API
EPO	8 AVR. 1991	
Ref.	0.121.17	

COPIE

D F A E
Division politique I
Ambassadeur Jenö Staehelin

Ihr Zeichen
Votre référence

Ihre Nachricht vom
Votre communication du

Unser Zeichen
Notre référence

Datum
Date

731-4d.1sd - MY/LE

4 avril 1991

Gegenstand / Objet

Réforme du Conseil de l'Europe (CdE)

Conformément au souhait que vous aviez exprimé, je vous fais tenir sous ce pli mes réflexions personnelles sur la manière dont j'envisage de guider les débats du Groupe de travail "ad hoc" que vient de créer le Comité des Délégués, tendant à la réforme éventuelle du Statut du Conseil de l'Europe.

LE REPRESENTANT PERMANENT DE LA SUISSE
AUPRES DU CONSEIL DE L'EUROPE:

Y. Moret

1 annexe mentionnée

Copie, avec annexe, à:
- DFAE, Division politique I, Service du Conseil de l'Europe

vendredi {
Serv. lde
Secret. pol.
Dir. pol. III
Wok

l'ord