

La coopération politique européenne (CPE)
et la politique étrangère de la Suisse

Une analyse de la Division politique I
de la Direction du droit international public et
du Bureau de l'Intégration

Berne, avril 1989

INDEX	Page
1. INTRODUCTION	1
2. HISTORIQUE, NATURE ET OBJECTIFS DE LA CPE	2
2.1. Genèse de la CPE	2-3
2.2. Forme juridique, organes et modes de fonctionnement de la CPE	2-6
3. LA PRATIQUE DE LA CPE ET SA COMPARAISON AVEC LA POLITIQUE ETRANGERE SUISSE EN PARTICULIER SOUS L'ANGLE DE LA NEUTRALITE	
3.1. Introduction	7-9
3.2. La pratique de la CPE dans des questions d'actualité et sa comparaison avec la politique étrangère suisse	9
3.2.1. Le terrorisme	9-11
3.2.2. Guerre Iran-Irak	11-12
3.2.3. Conflit des Malouines	12-13
3.2.4. Afrique du Sud	14-16
3.2.5. Relations Est-Ouest	16-18
3.2.6. CSCE	18-20
3.2.7. Amérique centrale	20-22
3.2.8. Droits de l'homme	22-25
3.2.9. L'Affaire Rushdie	25-26
3.3. La CPE dans le cadre des organisations internationales et ses effets sur la politique étrangère suisse	26-28
4. EXPERIENCES DE DIVERS ETATS MEMBRES ET NON-MEMBRES DE LA CE FAITES AVEC LA CPE	
4.1. Etats membres de la CE	
4.1.1. Irlande	28-29
4.1.2. Belgique	30
4.1.3. Danemark	30-31
4.1.4. Grande-Bretagne	31-32
4.2. Les Etats non-membres de la CE	32-33
5. CONCLUSIONS GENERALES	
5.1. Objectif et contenu de la CPE	34
5.2. Possibilités d'une évolution de la CPE	34-35
5.3. Comparaison entre la CPE et la position suisse	36-37
5.4. Echange d'informations entre la CPE et les Etats non-membres de la CE	37-38
5.5. Effets sur la Suisse en cas d'adhésion à la CE	38-39

La coopération politique européenne (CPE) et la politique étrangère de la Suisse

1. Introduction

Si, grâce à son intégration économique, la Communauté européenne est devenue une puissance mondiale, ses dirigeants, en particulier le Président de la Commission, M. Jacques Delors, se plaignent à mettre en évidence sa finalité politique, composante essentielle d'une véritable Union européenne.

Les relations extérieures de la CE se sont développées parallèlement à son renforcement et à sa croissance intérieurs : elle a, d'une part, engagé et approfondi le dialogue avec ses principaux partenaires commerciaux, pays de l'AELE, USA, Japon, et, d'autre part, conclu des accords commerciaux, techniques, financiers ou de coopération avec de nombreux pays ou groupes de pays, en particulier ceux du bassin méditerranéen, ceux du Tiers-Monde (Convention de Lomé) et récemment avec le COMECON et ceux de l'Est. Ces accords spécifiques, dont la conclusion est de la compétence de la CE, sont en quelque sorte les précurseurs d'une politique étrangère communautaire au sens large.

Les Etats membres ont par contre conservé la haute main sur leurs relations extérieures de caractère politique. Cependant, dès 1970, ils ont institué, dans le cadre de la CE, un mécanisme connu sous le nom de "coopération politique européenne" (CPE) afin de coordonner leurs politiques étrangères respectives et d'en formuler une qui leur soit commune.

Ce mécanisme, un extraordinaire laboratoire de l'Europe de demain, est l'objet de la présente étude qui se divise en quatre parties : la première décrit l'historique, la nature et les objectifs de la CPE; la deuxième présente ses prises de position dans les principales questions d'actualité internationale les comparant avec les positions respectives de la Suisse; la troisième est consacrée aux expériences faites dans le cadre de la CPE par certains Etats communautaires et non-communautaires. Un dernier chapitre en forme de conclusion tente notamment de formuler quelles seraient les conséquences d'une participation de la

Suisse à la CPE, sur sa politique étrangère et en particulier sa politique de neutralité.

2. Historique, nature et objectifs de la CPE

2.1. Genèse de la CPE

Les origines de la coopération politique européenne remontent à une réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CE le 18 juillet 1961 à Bonn, où ces derniers tombèrent d'accord "de donner forme à la volonté d'union politique déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes". Après l'échec du Plan Fouchet d'une Union politique (1961), plusieurs années s'écoulèrent jusqu'à ce que le pas décisif soit accompli au Sommet des pays de la CE en 1969 à La Haye. Les Chefs de gouvernement chargèrent leurs Ministres des Affaires étrangères d'examiner de quelle manière l'unification politique des Etats membres pourrait être promue. Le programme de l'accord d'une union douanière étant réalisé pour l'essentiel, il était nécessaire de trouver d'autres formes de coopération pour se rapprocher du but d'une Union européenne.

Conformément au mandat reçu de leurs Chefs de gouvernement, les Ministres des Affaires étrangères de la CE, dans le Rapport de Luxembourg de 1970, établirent un mécanisme de coopération continue entre eux en créant le Comité politique ainsi que le "Groupe des correspondants européens" (cf p. 4). L'aménagement de structures supranationales n'était pas envisagée à ce stade. On visait plutôt au travers de la CPE, "à favoriser l'harmonisation des points de vue, le rapprochement des positions...". Dans un deuxième rapport, celui de Copenhague de 1973, ils instituèrent l'obligation supplémentaire pour les Etats communautaires de se consulter sur des questions importantes de politique étrangère avant d'arrêter leur propre position puis, dans le Rapport de Londres de 1981, ils décidèrent de mesures visant à améliorer les structures administratives ainsi que les procédures décisionnelles de la CPE. En outre, la politique de sécurité fut mentionnée pour la première fois comme objet de la coopération. Dans la Déclaration solennelle sur l'Union européenne de 1983, les Chefs

d'Etat et de gouvernement se prononcèrent en faveur d'un renforcement de la Communauté et de la CPE pour se rapprocher de l'objectif de l'Union européenne.

Avec l'Acte unique européen (AUE), signé en 1986 et entré en vigueur le 1 juillet 1987, la CPE est dotée d'une assise de droit international et bénéficie d'une amélioration de son mode de fonctionnement. Selon l'art. 30, chiffre 1 de l'AUE, les Hautes Parties Contractantes s'efforcent "de formuler et de mettre en oeuvre en commun une politique étrangère européenne". Les aspects politiques et économiques de la sécurité européenne, à l'exclusion cependant des aspects militaires, doivent être coordonnés et accordés (art. 30, chiffre 6 AUE).

2.2. Forme juridique, organes et mode de fonctionnement de la CPE tels que définis dans l'Acte unique européen (AUE)

L'article 1 de l'AUE entré en vigueur le 1er juillet 1987, définit les buts de la CPE de la manière suivante:

"Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne..."

Le préambule de l'AUE se prononce à ce sujet comme suit: "Résolus à mettre en oeuvre cette Union européenne sur la base, d'une part, des Communautés fonctionnant selon leurs règles propres et, d'autre part, de la coopération européenne entre les Etats signataires en matière de politique étrangère et à doter cette union des moyens d'action nécessaires....., conscients de la responsabilité qui incombe à l'Europe de s'efforcer de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts et son indépendance,..."

La CPE poursuit ainsi fondamentalement deux buts, soit un but politique d'intégration (l'Union européenne) et un but de politique globale (parler d'une même voix). Elle est également un instrument de défense des intérêts nationaux, puisque les Etats communautaires plus petits peuvent mieux défendre certaines positions en s'alliant ainsi à d'autres Etats.

La CPE repose de la sorte sur l'obligation des Etats de la CE de s'informer et de se consulter sur les questions de politique étrangère d'intérêt commun avant d'arrêter leur position définitive. Cette obligation jusque-là purement politique est devenue, par l'entrée en vigueur de l'Acte unique, une obligation de droit international; elle ne relève toutefois pas expressément du droit communautaire (art. 3, chiffre 2; art. 32 AUE). Ceci signifie notamment qu'un Etat communautaire qui n'observerait pas une obligation de la CPE, ou qui ne tiendrait pas compte d'un consensus issu de la CPE, ne pourrait pas être amené à comparaître devant les institutions communautaires, en particulier devant la Cour européenne de justice de Luxembourg. Contrairement à la CE supranationale, la CPE est d'essence internationale, et les Etats membres n'ont transféré aucune compétence en matière de politique étrangère à la CE.

Des représentants nationaux de quatre niveaux gouvernementaux participent à la CPE: les Chefs de gouvernement, les Ministres des affaires étrangères, les Directeurs politiques et le "Groupe des correspondants européens".

Les Chefs de gouvernement se rencontrent au Conseil européen au moins deux fois l'an et les Ministres des affaires étrangères se réunissant au moins quatre fois par an constituent les organes directeurs de la CPE. Les travaux de préparation sont accomplis par le Comité politique. Il est composé des Directeurs politiques (art. 30, chiffre 10, lettre c AUE).

Le Groupe des correspondants européens se compose de spécialistes des Ministères des Affaires étrangères et a pour tâche de suivre, selon les directives du Comité politique, la mise en oeuvre de la coopération politique européenne (art. 30, chiffre 20, lettre e AUE). Les Directeurs politiques et le Groupe des correspondants européens se réunissent au moins une fois par mois. En cas de nécessité, le Comité politique peut être convoqué dans les quarante-huit heures (art. 30, chiffre 10, lettre d AUE).

A côté des rencontres qui ont lieu aux quatre niveaux mentionnés, près de 20 groupes de travail tiennent des séances régulières consacrées à différents thèmes de politique internationale.

Globalement, les groupes de travail tiennent plus de 1000 séances annuellement. A cela s'ajoutent de nombreuses réunions de coordination des ambassadeurs des Etats de la CE dans des pays tiers. Enfin, les représentants permanents des Etats communautaires auprès d'organisations ou de conférences internationales se réunissent également pour coordonner leur positions et leurs propositions.

Dans des domaines ressortissant aux compétences communautaires, les Etats de la CE sont en partie représentés aux conférences et organisations internationales par une seule délégation (le président du Conseil de la CE) et s'expriment également d'une seule voix dans le cadre de la CPE. Indépendamment des rencontres directes entre politiciens et fonctionnaires, la consultation et l'information réciproque sont assumées par un système de telex (Système COREU), reliant les 12 Ministres des Affaires étrangères. En 1986, 100 communications par semaine en moyenne ont été échangées à travers ce système.

La présidence de la CPE est assurée par la présidence en exercice du Conseil de la CE. Elle change donc tous les six mois. La présidence prend des initiatives dans le cadre de la CPE et assume la responsabilité de la coordination (art. 30, ch. 10, lettre b AUE). Elle conduit les affaires de la CPE, détermine le calendrier des réunions et assume le rôle de porte-parole. Le changement semestriel de la présidence et l'absence d'une autorité centrale rendent certes plus difficile la conduite de la CPE.

La présidence est assistée dans sa tâche par le Secrétariat de la CPE (art. 20, ch. 10, lettre g AUE) qui est établi à Bruxelles. Celui-ci comprend, en plus de son chef, cinq collaborateurs diplomatiques provenant de cinq pays communautaires différents. Ils viennent du pays assumant la présidence de la CE, ainsi que des deux pays qui respectivement ont assumé et assumeront la présidence. La durée des fonctions des collaborateurs diplomatiques est limitée à deux ans et demi. Le Secrétariat assiste la Présidence dans la préparation et la mise en oeuvre des projets de la CPE. Il organise les entrevues, travaille avec le Comité politique et les chefs des groupes de travail et tient enfin les archives de la CPE.

On mentionnera également l'art. 30, ch. 3, lettre c AUE, qui stipule que le principe de consensus s'applique pour la détermination d'une position de politique étrangère commune, ou pour des actions communes en matière de politique étrangère; les Parties contractantes se sont uniquement engagées, dans la mesure du possible, à renoncer à faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter. On rappellera en outre que, malgré les nouvelles contraintes organisationnelles et l'existence d'un secrétariat permanent, la CPE ne constitue pas (encore) une nouvelle organisation internationale.

2.3. La CPE dans les organisations internationales

Les organisations internationales offrent à la CPE un large champ d'action. C'est ainsi que les Etats membres de la CE ont pris l'habitude, avant une prise de décision proprement dite, d'élaborer - dans toute la mesure du possible - des positions communes afin de déterminer sur cette base le comportement de vote et les éventuelles déclarations de vote des Douze. Même si cela ne réussit pas toujours, comme par exemple lorsqu'une position commune face aux sanctions contre l'Afrique du Sud ne parvient pas à être mise sur pied, la CE gagne par ce biais un poids politique considérable.

Le contenu des positions communes correspond en règle générale aux positions négociées aux comités directeurs de la CPE. En raison du fait que ces derniers déterminent avant tout les aspects fondamentaux de certaines questions politiques, il est souvent nécessaire que les Missions des Etats communautaires développent et nuancent ces positions de principe à la lumière de problèmes concrets. Par conséquent, l'activité communautaire dans les organisations internationales n'est pas seulement un important domaine d'application de la CPE, mais bien souvent aussi son véritable moteur.

La CPE ne constitue cependant qu'une des formes de coordination entre les membres de la CE. Parallèlement, ces derniers se concertent étroitement sur les domaines dans lesquels ils ont délégué leurs compétences à la CE. Selon l'objet et les usages de chaque organisation internationale, un porte parole de la Commission de la CE y présente la position de la Communauté.

Une autre domaine important est constitué par les candidatures aux postes clés des organisations internationales. D'étroites consultations ont lieu afin de pouvoir présenter, autant que possible, des candidats communs. Si ces efforts sont couronnés de succès, les Douze peuvent dès lors appuyer un ou plusieurs candidats, ce qui a pour conséquence d'augmenter considérablement leur chance d'être élu.

Présente également dans d'autres domaines de coopération au sein de la CE, la CPE constitue dès lors, dans les organisations internationales, un facteur important qui influence constamment le processus de décision dans le système multilatéral.

3. La pratique de la CPE et sa comparaison avec la politique étrangère de la Suisse, en particulier sous l'angle de la politique de neutralité

3.1. Introduction

La CPE est devenue un élément essentiel et permanent des activités de politique étrangère de chacun des Etats de la CE. Elle élargit la politique étrangère classique de chaque Etat membre pris individuellement, conduisant ainsi à une "politique extérieure globale".

A travers les nombreuses déclarations, messages et démarches formulés dans le cadre de la CPE (plus de 200 depuis 1970), les membres de la CE ont gagné aux yeux des Etats tiers une identité commune. Leurs positions coordonnées dans des conférences internationales se sont parfois avérées efficaces, en particulier dans le contexte de la CSCE, où, à côté des USA, de l'URSS et du groupe N+N, les Etats de la CE apparaissent comme un facteur important.

Le dialogue qui existait déjà entre les Etats de la CE et des pays tiers et des groupes de pays (Etats arabes, Etats de l'ASEAN, Etats du Golfe, Groupe de Contadora), a été institutionnalisé par l'AUE (art. 30, ch. 8 AUE). Toutefois, malgré ces nombreuses activités, on ne peut encore parler de politique étrangère commune au niveau européen.

Les démarches faites auprès de gouvernements sur des sujets spécifiques par l'Ambassadeur du pays assurant la Présidence ou par les Ambassadeurs de la troïka (pays assurant la présidence de la CE, pays l'ayant précédé et pays lui succédant) et la publication de déclarations sur les événements de politique mondiale constituent, à côté de la coordination interne, le champ d'action principal de la CPE (voir à ce sujet le résumé des déclarations de CPE en annexe).

L'accent principal des déclarations de la CPE est mis sur l'Afrique australe, à laquelle une quarantaine de déclarations sont consacrées. Il s'agit, la plupart du temps, de condamnations de la politique d'apartheid en Afrique du Sud, jugée contraire aux droits de l'homme.

L'occupation de la Namibie par des troupes sud-africaines ainsi que les incursions de ces dernières en Angola et au Mozambique se trouvent aussi en bonne place. Le Moyen Orient se situe en deuxième position avec une trentaine de déclarations. La guerre civile au Liban, le comportement d'Israël au Sud Liban et dans les Territoires occupés, ainsi que les incidents avec les Casques bleus des NU sont les sujets principaux de ce domaine. La CPE s'est exprimée une quinzaine de fois sur l'Afghanistan en condamnant l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures de ce pays, sur la guerre Iran-Irak, en particulier pour condamner l'usage d'armes chimiques, et sur la situation en Amérique Centrale avant tout pour exprimer sa préoccupation face aux violations des droits de l'homme. Elle a condamné à plusieurs reprises le terrorisme international et s'est exprimée sur les droits de l'homme et le développement de la démocratie dans les Etats latino-américains et en Turquie. Le conflit de Chypre, les relations Est-Ouest, la prise d'otage en Iran, la situation politique aux Philippines, la question du Cambodge, les conférences de la CSCE, le Tchad, la Pologne, le Soudan, le Sri Lanka, l'Ethiopie, le mouvement des Non-Alignés, l'UNESCO et le Tibet ont aussi fait l'objet de messages, de déclarations ou de démarches de la part de la CPE.

Dans certains cas, les Etats membres de la CPE ont décidé de mesures concertées à l'encontre d'Etats tiers, nommément :

- le 22 avril 1980, des mesures générales et le 18 mai 1980 des mesures économiques contre l'Iran à cause de la prise d'otages à l'Ambassade américaine de Téhéran,
- le 10 avril 1982, des sanctions économiques contre l'Argentine,
- le 10 septembre 1985, des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud,
- le 14 avril 1986, des mesures diplomatiques contre la Lybie, qui favorisait le terrorisme international,
- le 10 novembre 1986, des mesures diplomatiques et générales contre la Syrie, également en raison de son soutien au terrorisme,
- Le 20 février 1989, dans le cadre de l'Affaire Rushdie, le rappel simultané des Chefs de mission des Douze à Téhéran en consultation et la suspension les échanges de visites officielles à haut niveau,
- le 24 avril 1989, le gel des négociations commerciales avec la Roumanie pour protester contre la situation des droits de l'homme dans ce pays.

Il n'existe aucune obligation juridique pour les Etats membres de mettre en oeuvre des mesures de caractère diplomatique décrétées dans le cadre de la CPE, étant donné que ces mesures ne reposent pas sur les traités instituant les Communautés européennes dont découlent par contre les mesures de caractère économique (par exemple sanctions contre l'Argentine (cf p. 12).

Les "actions communes" occupent une place intermédiaire entre les déclarations et les mesures concrètes. Celles-ci constituent des programmes d'action, comme par exemple les mesures de sécurité décidées en commun afin de lutter efficacement contre le terrorisme.

3.2. La pratique de la CPE dans des questions d'actualité et sa comparaison avec la politique étrangère suisse

3.2.1. Le terrorisme

CPE

La CPE condamne de manière répétée dans ses déclarations les actes de terrorisme international. Ce faisant, elle s'exprime

dans la majorité des cas de manière très claire. On citera en guise d'exemple :

- la déclaration du 22 novembre 1983 sur l'attentat à la bombe perpétré contre une délégation sud-coréenne en Birmanie : condamnation de cet acte révoltant;
- la déclaration du 30 décembre 1985 sur les attentats aux aéroports de Rome et de Vienne : condamnation de ces agressions répugnantes;
- la déclaration du 26 janvier 1988 sur la destruction d'un avion sud-coréen : condamnation de l'attaque déplorable contre un avion civil.
- la déclaration du 31 décembre 1988 sur la destruction de l'avion de la PanAm à Lockerbie : condamnation du terrorisme, réaffirmation d'une politique commune visant à le combattre.

Les Douze se sont mis d'accord dans différentes déclarations pour entretenir entre eux des contacts étroits portant sur des questions de sécurité, et pour prendre des mesures communes afin de protéger leurs ressortissants contre des actes terroristes. Les mesures suivantes ont été prises à l'encontre d'Etats soutenant le terrorisme (la Lybie et la Syrie) :

- limitation de la liberté du choix de résidence du personnel diplomatique et consulaire;
- réduction du personnel diplomatique et consulaire;
- conditions plus sévères pour l'octroi de visas;
- cessation des exportations d'armes.

Il est ajouté par ailleurs qu'aucun Etat qui soutient le terrorisme ne peut s'attendre à entretenir des relations normales avec les Douze.

Suisse

Le Conseil fédéral condamne également les activités terroristes, mais évite de nommer spécifiquement les Etats. En réponse à des interpellations parlementaires, le Conseil fédéral souligne la nécessité de lutter contre le terrorisme international, mais relève par la même occasion que cette lutte ne relève pas de la compétence des autorités fédérales. Il approuve une augmentation

du personnel de la police fédérale, qui est soumise au Ministère public de la Confédération, et s'exprime en faveur d'une modernisation dans le domaine logistique. En outre, le Conseil fédéral souligne qu'une lutte efficace contre le terrorisme n'est possible que moyennant une intense coopération internationale, l'accent devant être mis sur l'information mutuelle et la coordination de mesures préventives.

Comparaison

En comparant les déclarations de la CPE relatives aux attaques terroristes et les prises de position du Conseil fédéral sur le terrorisme international, on remarque que le Conseil fédéral a en règle générale évité de nommer spécifiquement l'agresseur ou les puissances qui le soutiennent. Ses prises de position demeurent plutôt générales et modérées. Bien que la Suisse soutienne une coopération étroite dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, il apparaît, au travers de ses déclarations, que le Conseil fédéral vise en premier lieu le niveau organisationnel et logistique. Sa réserve lors de la condamnation d'attaques terroristes internationales est due à une réserve de politique générale. Elle ne se fonde pas sur le droit de la neutralité ni sur la politique de neutralité. Cette réserve mise à part, la position du Conseil fédéral n'est pas incompatible avec celle de la CPE.

3.2.2. Guerre Iran-Irak

CPE

La caractéristique principale des déclarations de la CPE est l'expression de sa grave préoccupation sur la guerre du Golfe. Les Etats membres se réfèrent à leurs nombreuses déclarations et invitent les parties au conflit à plus de réserve. Les Douze ont à plusieurs reprises apporté leur soutien à une initiative de paix internationale. Ils ont condamné avec une fermeté particulière l'utilisation d'armes chimiques dans le conflit entre l'Iran et l'Irak et se sont prononcés dans ce contexte en faveur d'un traité international sur l'interdiction absolue de telles armes.

Comparaison

Tandis que la CPE a condamné à intervalles réguliers le conflit irano-irakien en exhortant les Etats concernés à la modération, les prises de position du Conseil fédéral se sont en fait limitées à des réponses à des questions parlementaires, et ont été caractérisées par une grande réserve. La relative modération de la Suisse n'est pas fondée sur le droit de la neutralité, mais bien sur des considérations de politique générale, en particulier sur le fait qu'elle représente les intérêts américains en Iran et se trouve ainsi engagée dans une tâche délicate, qui interdit une attitude ou une prise de position en faveur d'une des parties au conflit. Comme la CPE n'a jamais pris position pour ou contre une des parties au conflit, une participation de la Suisse à la CPE n'aurait pas non plus été impossible, d'autant que la position du Conseil fédéral ne se distingue de celle de la CPE que dans la forme, et non dans son contenu.

3.2.3. Conflit des Malouines

CPE

La CPE a condamné par deux fois l'intervention armée du gouvernement argentin sur les îles Malouines, et a lancé un appel à l'Argentine pour qu'elle retire immédiatement ses forces armées. Le 10 avril 1982, se basant sur l'article 113 du traité instituant la CEE (politique commerciale), les Etats membres de la CE ont décidé de prendre une série de mesures contre l'Argentine. Celles-ci comprenaient un embargo total à l'exportation d'armes et de matériel militaire, ainsi que l'interdiction à l'importation dans la Communauté de toute marchandise d'origine argentine. Les mesures économiques prises à l'encontre de l'Argentine furent levées le 20/21 juin 1982, dans l'espoir qu'aucun acte de violence ne soit plus perpétré dans la région. Ces mesures ont été adoptées dans le cadre général de la CPE, sur la base du traité de Rome (art. 113 et art. 224), et avaient de ce fait un caractère obligatoire pour les Etats membres.

Suisse

La Grande-Bretagne a rompu ses relations diplomatiques avec l'Argentine le 2 avril 1982, et a confié à la Suisse le mandat de la protection de ses intérêts en Argentine. A la suite de la prise

de sanctions par la Communauté, le Conseil fédéral a déclaré le 10 avril 1982 qu'il se prononçait en faveur d'une solution pacifique au conflit; par ailleurs, son mandat de puissance protectrice lui imposait une certaine réserve. Pour ce qui était des sanctions économiques, la Suisse est demeurée fidèle à sa politique traditionnelle dans ce domaine, et ne prévoyait de ce fait pas de se joindre à de quelconques sanctions. Après le naufrage des deux navires "General Belgrano" et "Sheffield", le Conseil fédéral a exprimé sa profonde préoccupation au sujet de l'évolution de la guerre argentino-britannique, et a manifesté son espoir que les deux pays puissent trouver une solution à leur conflit par la voie de la négociation.

Comparaison

L'attitude de la Suisse dans le cas présent s'est caractérisée par une grande réserve, ce qui a été expliqué par le mandat de puissance protectrice qui lui avait été confié. Il n'y eut pas de condamnation de l'usage de la force par l'Argentine. Cette attitude ne rencontra cependant pas une approbation unanime au sein du DFAE. L'Ambassadeur Monnier défendit la thèse qu'une condamnation de l'emploi de la force par l'Argentine eût été indiquée. Sur le plan économique, on se contenta de déclarer que la Suisse ne tirerait pas profit de la non-participation à des sanctions. Mais aucune mesure concrète ne fut prise dans ce sens.

La mise en oeuvre de sanctions économiques eut été problématique pour la Suisse du point de vue du droit de la neutralité. Celles-ci auraient dû être prises de façon identique à l'encontre des deux parties au conflit. Lors de la guerre des Malouines, il s'est toutefois avéré que même certains Etats de la Communauté (Italie, Irlande) se sont distancés des restrictions et n'ont pas imposé de sanctions. Cette non-imposition de sanctions a été partiellement justifiée soit par des considérations de politique de neutralité (Irlande), soit par des considérations de politique générale (Italie). Rester à l'écart de la mise en oeuvre de sanctions économiques, bien qu'illégal d'un point de vue juridique, eût dès lors été possible dans les faits pour la Suisse. La question centrale de savoir si une mesure motivée par des raisons de sécurité pouvait être basée sur le traité de la CEE n'a, jusqu'ici, pas été tranchée par le Cour de justice des Communautés européennes.

3.2.4. Afrique du Sud

CPE

L'élimination du système de l'apartheid par des voies pacifiques se trouve au centre de la politique des Etats de la CE envers l'Afrique du Sud. Dans le cadre de la poursuite de cet objectif, le gouvernement sud-africain est enjoint à :

- mettre en oeuvre aussitôt que possible les réformes annoncées,
- lever l'état d'exception et la censure,
- entamer le dialogue avec les dirigeants de la population noire,
- libérer sans condition les détenus politiques, y compris Nelson Mandela,
- lever l'interdiction de l'ANC, du PAC et d'autres mouvements politiques.

Pour atteindre ces buts, les Etats de la CE ont appliqué des mesures "restrictives" et "positives". Au nombre des mesures restrictives, il y a lieu de mentionner :

- un embargo à l'importation et à l'exportation d'armes et de matériel paramilitaire vers et en provenance d'Afrique du Sud,
- le rappel de ses propres attachés militaires et la non-accréditation de ceux d'Afrique du Sud,
- l'arrêt des exportations de pétrole vers l'Afrique du Sud,
- l'interdiction de toute nouvelle coopération dans le domaine nucléaire,
- en 1986, les sanctions supplémentaires suivantes ont été adoptées :
 - interdiction d'effectuer de nouveaux investissements en Afrique du Sud et
 - interdiction d'importer du charbon, du fer, de l'acier et des pièces d'or.

Au nombre de ces mesures positives, on citera :

- programme d'aide aux organisations pacifiques anti-apartheid, en particulier les églises,
- programme de formation,
- soutien matériel et financier aux victimes de l'apartheid,
- soutien aux Etats du front,

- observation d'un "Code de conduite" des entreprises des pays de la Communauté engagées en Afrique du Sud, au travers duquel les employés et les syndicats doivent être soutenus.

L'Afrique du Sud, sa politique d'apartheid et sa politique en Namibie, ainsi que ses actions militaires dans des pays voisins constituent, en nombre, le sujet principal des déclarations de la CPE.

Suisse

Le Conseil fédéral s'est prononcé de manière fondamentale sur l'Afrique du Sud dans sa déclaration du 22.9.1986. La position qu'il y a adoptée a été confirmée dans ses réponses aux interpellations parlementaires Rechsteiner (1987) et Hefti (1988). Dans sa prise de position, le Conseil fédéral condamne clairement (il "réitère sa condamnation claire et nette") la séparation et la discrimination raciales et les atteintes aux droits de l'homme, "partout où elles surviennent". Il se prononce contre des sanctions et promet de prendre des mesures propres à éviter que le territoire de la Suisse soit utilisé pour les contournements (surveillance des exportations et des importations par un groupe interdépartemental; plafond à l'exportation de capitaux (depuis 1974). Le Conseil fédéral approuve des mesures "positives", en particulier dans le domaine de la formation et de l'éducation, tout en réaffirmant être prêt à soutenir une solution politique au conflit. Un exemple concret de la disponibilité suisse a été l'assistance financière apportée à la rencontre de Dakar en 1987, qui avait réuni des Sud-Africains blancs et des représentants de l'ANC.

Comparaison

L'attitude des pays de la Communauté et de la Suisse envers l'Afrique du Sud se distingue dans la question des sanctions relevant de la politique étrangère, et non directement de la politique de neutralité. En outre, les Etats de la CE n'ont, contrairement à la Suisse, pas d'attaché militaire sud-africain accrédité.

Il y a une large communauté de vues entre la CPE et la position suisse sur le contenu des mesures positives.

Les déclarations de la CPE et de la Suisse se différencient principalement quant à leur nombre et leur forme. Les déclarations de la CPE sont beaucoup plus fréquentes et plus détaillées que celles de la Suisse. Le ton utilisé est la plupart du temps plus clair et plus fort ("The Twelve...express their deepest concern ...", "...The immoral policy of apartheid...", "they re-affirmed their unqualified condemnation of apartheid and called for its total elimination..."). La prise de sanctions par la Suisse aurait été tout à fait possible du point de vue de la politique de neutralité. Le fait toutefois qu'elles n'aient pas été décidées s'explique avant tout par des considérations de politique étrangère et des intérêts de politique économique.

3.2.5. Relations Est-Ouest

Position de la CPE

Les réformes en cours en Europe de l'Est ne se font pas seulement sentir sur le plan économique (reconnaissance mutuelle CE/COMECON, conclusion d'accords commerciaux avec les pays de l'Est). Elles ont amené la Communauté à réfléchir, dans le cadre de la Coopération politique, à leurs conséquences d'un point de vue plus général. Depuis la réunion informelle de septembre 1988, les Douze ont réalisé qu'ils doivent avoir en la matière une approche globale : prendre acte de l'ouverture à l'Est, s'informer des réformes économiques et politiques entreprises et négocier des accords en conséquence, mais aussi rappeler l'attachement des Douze au respect des droits de l'homme, et insister sur les nouveaux engagements pris à Vienne dans le cadre de la CSCE. La Communauté voit là également - et peut-être surtout - l'occasion de s'affirmer en tant que telle, par le biais de la Coopération politique.

C'est dans cette optique qu'un document a été discuté au sommet de Rhodes et intégré dans la déclaration faite par les chefs d'Etat et de gouvernement sur le rôle de la Communauté dans le monde. Cette déclaration souligne la nécessité d'une approche cohérente, en ce sens que les progrès doivent aller de pair dans les domaines économiques (compétence essentiellement communautaire) aussi bien que politique (domaine de la CPE).

Tous les Etats membres (en particulier la France et le Royaume-Uni) ne sont certes pas des partisans inconditionnels d'un rapprochement avec l'Est. La déclaration de Rhodes constitue cependant un programme, qui a déjà connu un début de mise en oeuvre vis-à-vis de l'URSS avec la rencontre Fernandez-Ordonez / Chevornadze à Moscou. La discussion, qui a couvert plusieurs domaines, s'est avérée assez fructueuse et a permis de constater un très grand intérêt soviétique au développement du dialogue, avec propositions d'un calendrier de suivi. En outre, la troïka des directeurs politiques s'est récemment rendue à Moscou, et des entretiens CE-URSS ont aussi eu lieu en marge de la dernière Assemblée générale de l'ONU, au niveau des ministres des affaires étrangères.

L'initiative communautaire va évoluer prochainement dans le sens d'un élargissement aux autres pays de l'Est. Des contacts ont également été pris avec la Yougoslavie, à la fin de la présidence grecque.

Pour ce qui est de la Roumanie, un lien très clair a été établi par la CE entre la poursuite de la coopération et le respect des droits de l'homme par ce pays dans le cadre de ses engagements à la CSCE. Le 24 avril 1989, les Ministres des Affaires étrangères des Douze ont ainsi décidé de geler leurs négociations commerciales avec Bucarest pour protester contre la violation des droits de l'homme par le régime du Président Ceausescu. Si cette décision relève de la Communauté (compétence communautaire en matière commerciale) et non de la CPE, il importe de souligner les répercussions de plus en plus importantes des activités de la CPE - dans le cas qui nous occupe, démarche auprès des autorités roumaines à propos des droits de l'homme et refus de la Roumanie d'entrer en matière - sur la politique extérieure de la Communauté européenne.

Dans le même cadre, les ministres ont par contre salué les efforts entrepris par la Pologne, pays avec lequel la CE doit également conclure prochainement un accord commercial.

La réponse de la Communauté à la perestroïka passe donc par une meilleure coordination des volets économique et politique de sa politique en Europe de l'Est et par la prise en compte de la spécificité de chaque pays avec lequel elle traitera. Le dialogue, à la fois global et différencié selon les cas, qui se met ainsi en

place avec les pays de l'Est représente un des dossiers prioritaires de la CPE.

Position suisse

Consciente de sa non-appartenance à la CE et poursuivant une politique étrangère qui se veut la plus universelle possible, la Suisse entend, elle aussi, saisir l'occasion d'une ouverture à l'Est pour approfondir les relations qui la lient avec cette partie de l'Europe. La diversité qui caractérise l'évolution actuelle dans les différents pays de l'Est exige néanmoins de la Suisse une approche différenciée par rapport à chacun de ses pays.

A ce jour, cette approche a amené la Suisse à envisager la conclusion d'accords sur la protection et promotion des investisseurs (APPI) avec certains pays de l'Est (le premier APPI vient d'être conclu avec la Hongrie) ainsi qu'une coopération dans les domaines de la protection de l'environnement et de la formation de gestionnaires. On peut affirmer que les récents développements économiques et politiques en Europe de l'Est constituent un défi aussi bien pour la communauté que pour la Suisse. Leurs réactions respectives sont assez similaires : évaluation des réformes, attachement aux principes démocratiques et des droits de l'homme, recherche d'une relation cohérente avec l'Est, conclusion d'accords techniques, poursuite du dialogue... Les deux approches sont donc compatibles et, même plus, presque identiques.

3.2.6. CSCE, Désarmement

Au sein de la CSCE, les objectifs des pays de la Communauté et de la Suisse sont pratiquement identiques (progression en parallèle de tous les aspects abordés par la Conférence, et exigence de résultats concrets). Toutefois, des différences sensibles apparaissent en cours de négociation. La délégation suisse est, généralement, prête d'emblée à présenter et à défendre sa position; les Douze, en revanche, ont besoin de longues et nombreuses réunions internes (qui peuvent prendre plusieurs mois) avant de trouver un compromis entre eux. On peut citer à titre d'exemple leurs hésitations au cours de la réunion de Vienne au sujet de l'environnement.

Les Douze, au demeurant, ne parviennent pas toujours à trouver un compromis en raison de divergences trop profondes. On peut mentionner comme exemple, à Vienne, le problème du règlement pacifi-

que des différends, auquel la Suisse attache du prix et qui les a divisés jusqu'au dernier jour (le Royaume-Uni était fermement opposé à une réunion d'experts sur ce sujet). De telles divergences internes, lorsqu'elles sont connues, permettent aux autres délégation d'en tirer parti.

Lorsque les Douze parviennent à un compromis, celui-ci est souvent si précaire qu'ils ne disposent plus guère de marge de manoeuvre pour la négociation future à 16 d'abord (entre membres de l'OTAN) et à 35 ensuite (tous les participants). En outre, ce compromis se situe régulièrement en deçà des positions nationales les plus fermes; l'exemple le plus récent à cet égard est apparu au forum de l'information à Londres: la délégation espagnole, s'est vu interdire dans son intervention au nom de la Communauté de citer expressément la Roumanie qui viole ses engagements car deux pays s'y sont opposés: la France en raison sans doute de son rôle futur d'Etat hôte de la première réunion de la Conférence sur la dimension humaine et la Grèce qui a tendance à faire passer la solidarité balkanique avant la solidarité européenne. Par comparaison, l'intervention suisse fut beaucoup plus ferme et précise.

Les aspects militaires au sein de la CSCE (mesures de confiance et désarmement conventionnel) ne sont pas traités par la Communauté en raison de la présence de l'Irlande parmi les Douze, mais entre les 16 membres de l'OTAN. Les remarques qui précèdent sur la difficile recherche du compromis à douze s'appliquent parfaitement aux 17 (OTAN + Irlande), preuve en soit le temps qu'il a fallu aux Etats-Unis et à la France pour trouver un terrain d'entente au sujet des négociations sur le désarmement conventionnel.

De son côté la Suisse qui oeuvre avec les pays neutres ou non-alignés (N+N) a les mains beaucoup plus libres puisque le groupe des N+N n'est pas soumis à une discipline interne rigide. Chacun a la possibilité de maintenir sa position, seul au besoin. Au demeurant, la recherche d'accords entre les N+N concerne plutôt le compromis général entre l'Est et l'Ouest (rôle d'honnête courtier) que la formulation a priori d'une base de négociation.

Au sein des N+N, la Suisse parvient d'une manière relativement aisée à faire pencher la balance en faveur de son point de vue, en cas de controverses dans le groupe. Ceci vaut toutefois moins dans le domaine militaire que dans celui des droits de l'homme.

Par comparaison, le degré d'influence des pays de la Communauté comparables au nôtre (Belgique, Pays-Bas et même Italie et Espagne) est relativement faible lorsqu'ils se heurtent à une entente de leurs trois grands partenaires. Leur seule chance, le cas échéant, consiste à exploiter les divergences au sein du triumvirat.

3.2.7. Amérique centrale

Position de la Coopération Politique Européenne (CPE) face au conflit en Amérique centrale

Depuis 1979 jusqu'au milieu de l'année 1988, la CPE a adopté de nombreuses déclarations relatives à l'Amérique centrale et sa position peut en substance se résumer de la manière suivante:

Gravement préoccupée par les conditions économiques et sociales régnant dans maintes parties de la région, par les tensions ainsi provoquées et par l'étendue de la pauvreté et la fréquence des effusions de sang, la CPE fait observer que les problèmes relatifs à l'Amérique centrale ne peuvent être résolus par des moyens militaires, mais seulement par une solution pacifique. Estimant qu'une approche équilibrée et globale devrait être entreprise dans un climat de confiance au travers d'une coopération interrégionale, la CPE considère que les bons offices offerts par le Groupe de Contadora visant à promouvoir des actions de paix sont d'une importance vitale pour l'avènement de la paix, de la sécurité et de la démocratie en Amérique centrale. Elle apporte de ce fait son soutien total au Groupe de Contadora dont l'initiative est considérée comme une contribution réelle à l'apaisement des tensions et au progrès vers la paix, le respect de l'indépendance, l'établissement d'une démocratie pluraliste et la solution des problèmes économiques et sociaux dans la région.

Soulignant l'importance primordiale du régime démocratique et du fonctionnement normal des institutions démocratiques, facteur clef de stabilité dans cette région, la CPE estime qu'il est indispensable de poursuivre ce processus de paix et renouvelle son appel aux Etats ayant des liens ou des intérêts dans la région, afin qu'ils y apportent un soutien constructif.

A noter enfin qu'à cinq reprises, en 1984 à San José (28 - 29.9), en 1985 à Luxembourg (11-12.11), en 1987 à Guatemala (9-10.2) en 1988 à Hambourg (29.2 - 1.3) et en 1989 à San Pedro Sula (27 - 28.2), des communiqués ont été conjointement approuvés par les Ministres de la Communauté européenne, des pays d'Amérique centrale et du Groupe de Contadora, établissant ainsi un dialogue politique et instituant une coopération économique entre, d'une part, la Communauté et, d'autre part, les pays concernés. Les déclarations communes qui en résultèrent, et qui furent formellement adoptées, énumèrent un certain nombre d'objectifs à atteindre tant d'un point de vue politique qu'économique, tout en spécifiant que le Groupe de Contadora jouera un rôle à part entière dans les futures réunions organisées dans ce contexte.

Position de la Suisse

Depuis le début du conflit en Amérique centrale, le Conseil fédéral a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'exprimer sa préoccupation et de définir sa position à ce propos.

Compte tenu des principes auxquels la Suisse est attachée (intégrité territoriale, non-ingérence dans les affaires intérieures, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales), le Conseil fédéral estime que tous les pays de la région doivent avoir la possibilité de régler eux-mêmes leurs problèmes internes, ainsi que leurs différends avec leurs voisins. Respectueux du droit international, le Conseil fédéral condamne tout recours à la violence, tout en étant convaincu que les voies du rétablissement de la paix passent nécessairement par une négociation globale. C'est ainsi que, conformément à son engagement en faveur du règlement pacifique des différends, le Conseil fédéral a soutenu sans réserve, depuis son origine, les efforts des pays engagés dans le processus de Contadora, de même que tout effort régional visant au rétablisse-

ment de la paix dans cette région. Le Conseil fédéral a offert ses bons offices et a rappelé la disponibilité de la Suisse à coopérer, dans les limites de ses possibilités, à toute action relative à la mise en oeuvre d'un accord régional, pour autant que toutes les parties en fassent la demande. Le Conseil fédéral estime par ailleurs que l'aide publique suisse au développement au Honduras et au Nicaragua contribue aux conditions d'un rétablissement de la paix dans la région (Interpellation Carobbio, 1986).

Comparaison

Les déclarations de la CPE et de la Suisse et leurs positions respectives sur la situation en Amérique centrale, sont, quant au fond, substantiellement identiques, et par conséquent compatibles, puisqu'en premier lieu, elles préconisent toutes deux une solution négociée et globale pour le rétablissement d'une paix durable dans la région, et qu'en deuxième lieu, elles expriment toutes deux leur soutien total aux efforts de paix engagés par le Groupe de Contadora.

S'agissant du dialogue politique engagé formellement entre la CPE, les pays d'Amérique centrale et le Groupe de Contadora, et aboutissant à l'adoption de déclarations communes, la Suisse peut pleinement s'associer à la volonté de la CPE d'institutionnaliser ce dialogue, leurs positions respectives étant tout à fait compatibles.

3.2.8. Droits de l'homme

Position de la CPE face aux droits de l'homme

A deux reprises, le 11 décembre 1978 et le 21 juillet 1986, la CPE a adopté des déclarations générales relatives aux droits de l'homme.

La CPE rappelle en premier lieu que c'est l'ONU qui a été la première organisation universelle à envisager une coopération internationale tendant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Elle réaffirme que leur respect demeure la pierre angulaire de la coopération politique europée-

enne et souligne à cet égard l'importance de la démocratie parlementaire et la prééminence du droit. Tout en considérant les droits de l'homme comme étant indivisibles et interdépendants, la CPE estime que les droits civils et politiques ne peuvent être mis en oeuvre que par une réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que par une application universelle des normes en vigueur.

La codification de normes en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales a été réalisée sur le plan international par l'ONU (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 et les deux Pactes internationaux de 1966). Tout en réclamant l'application de ces instruments sur le plan universel, la CPE estime que le respect des droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels, est devenu le point de mire et l'une des préoccupations majeures des gouvernements nationaux. Toutefois, en dépit de cette codification sur le plan universel, la mise en oeuvre et l'application concrètes de ces instruments demeurent limitées. En effet, des violations des droits de l'homme continuent à être perpétrées dans de nombreux endroits du monde et ni la CPE, ni la communauté internationale en tant que telle, ne peuvent y rester indifférentes.

Convaincue que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une préoccupation légitime de la communauté internationale et qu'elle ne saurait être considérée comme une ingérence dans les affaires internes d'un Etat, la CPE lance un appel pour que les Etats coopèrent avec les organisations agissant en faveur des droits de l'homme. Elle considère que cette coopération internationale est à même d'améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays concernés et de parvenir à l'application la plus uniforme possible des normes en vigueur.

Position de la Suisse

L'action de la Suisse en faveur de la sauvegarde et de la promotion des droits de l'homme, tant sur le plan national qu'international, est intimement liée au système des valeurs sur lequel est fondé l'Etat suisse qui place la dignité humaine au centre de

ses préoccupations. Cet engagement est devenu en fait une constante de la politique étrangère suisse et une forme de solidarité à l'égard de la communauté internationale; il s'explique d'ailleurs par le fait que le respect des droits de l'homme constitue un fondement important de la sécurité nationale et internationale, sans laquelle une paix durable, fondée sur la stabilité et la justice, n'est guère possible (rapport du Conseil fédéral du 29.6.1988 sur la politique de paix et de sécurité).

Conformément à son rapport de 1982 sur la politique suisse en faveur des droits de l'homme, le Conseil fédéral a intensifié son action en faveur de la défense de ces droits, tout en continuant à mener une politique globale cohérente correspondant à la vocation humanitaire traditionnelle de la Suisse.

Sur le plan bilatéral, le Conseil fédéral ne manque pas, chaque fois qu'il l'estime opportun, d'intervenir régulièrement et discrètement auprès des gouvernements qui portent atteinte aux droits de l'homme. Lorsque les atteintes sont graves et répétées, les démarches du Conseil fédéral sont exceptionnellement rendues publiques. Ces interventions, qui répondent essentiellement à des considérations humanitaires et aux exigences de la solidarité internationale, sont faites indépendamment du régime politique des gouvernements concernés et quel que soit leur système économique et politique ou leur niveau de développement. Les autorités suisses coopèrent en outre activement avec les organisations humanitaires, qui jouent un rôle essentiel dans l'information en matière de droits de l'homme et qui sensibilisent l'opinion publique sur des situations dans lesquelles ces droits sont violés.

Sur le plan multilatéral, la Suisse participe à l'élaboration de normes conventionnelles en matière de droits de l'homme, notamment au sein du Conseil de l'Europe et au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en soutenant tous les efforts destinés à développer des mécanismes de contrôle. En matière de ratification d'instruments internationaux, il serait souhaitable que la Suisse devienne partie à la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et aux Pactes internationaux de 1966.

Comparaison

La protection, la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme et libertés fondamentales constituent, tant pour la CPE que pour la Suisse, un volet important et une préoccupation légitime de leurs politiques. A cet effet, la coopération internationale, tout en répondant aux exigences de la solidarité internationale, peut sensiblement améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays concernés. Les violations massives et répétées des droits de l'homme perpétrées dans le monde ne peuvent laisser indifférentes ni la CPE ni la Suisse et justifient, par conséquent, leurs interventions auprès des gouvernements concernés. Leurs positions respectives sont donc, de ce point de vue, compatibles.

3.2.9. L'Affaire Rushdie

Position de la CPE

Suite aux menaces de mort de Khomeyni contre l'écrivain Salman Rushdie, auteur du roman "Satanic Verses", considéré comme un blasphème par le régime iranien, les Ministres des Affaires étrangères des Douze ont décidé de rappeler pour consultation, pour une période indéterminée, leurs Ambassadeurs à Téhéran et de suspendre toutes les visites à haut niveau envisagées pour le proche avenir en Iran. Outre le gel des visites à haut niveau, les Ministres ont évoqué la limitation éventuelle des possibilités de déplacement des diplomates iraniens en poste dans la Communauté, mesure qui n'a pas été concrétisée.

Sir Geoffrey Howe s'est félicité de ce que les Douze aient réussi rapidement à prouver, dans le cas de cette menace sans précédent, leur forte solidarité avec le Royaume-Uni, pays dont M. Rushdie est citoyen et où il réside.

Position suisse

Dès l'appel au meurtre, avant que les Etats de la CE ne se soient prononcés, le DFAE a convoqué l'Ambassadeur d'Iran pour lui faire savoir que la Suisse réprouvait énergiquement le comportement de son pays. Puis le Conseil fédéral, le 22 février, a condamné l'appel répréhensible de Khomeyni et a chargé notre Ambassadeur à Téhéran d'intervenir auprès du gouvernement iranien pour lui remettre un aide-mémoire explicitant notre position.

La Suisse a, par contre, renoncé à rappeler son Ambassadeur car elle estime essentiel, dans de pareilles circonstances de crise, que notre représentant puisse exercer ses fonctions. Elle est en effet traditionnellement de l'avis qu'un langage ferme est préférable à l'interruption du dialogue.

Comparaison

La solution choisie par la Suisse de citer l'Ambassadeur, de lui remettre une note, de protester au moyen d'un communiqué a été mise en oeuvre avant que les Etats de la CE se soient prononcés. Une fois ces démarches entreprises, elle n'a pas jugé utile de s'aligner sur la CPE, contrairement à la Suède par exemple.

Le non-rappel de l'Ambassadeur, obéissant à une pratique suisse, a sans doute aussi été motivé par le fait qu'elle est chargée en Iran de l'importante mission de représenter les intérêts américains.

3.3. La CPE dans le cadre des organisations internationales et ses effets sur la politique étrangère suisse

Il convient d'apprécier les activités de la CPE dans le cadre des organisations internationales en ayant à l'esprit la place importante que ces dernières occupent dans la politique étrangère suisse. En effet, la coopération multilatérale constitue un instrument très utile pour la poursuite de nos objectifs de politique étrangère dans le sens le plus large que, vu notre potentiel limité, nous réussissons souvent plus facilement à réaliser dans un cadre multilatéral que bilatéral. Cette dimension positive de nos activités au sein des organisations internationales s'exprime dans leurs deux principaux domaines d'action, soit d'une part leurs tâches essentiellement opérationnelles - par exemple la coopération au développement, la protection de l'environnement, l'aide aux réfugiés ou encore le contrôle de la non-prolifération des armes nucléaires - et d'autre part les secteurs dans lesquels elles développent des stratégies pilotes et élaborent des directives ou des normes. Mentionnons, à titre d'exemple, le plan d'action des Nations Unies visant à l'amélioration de la situation des femmes, les programmes de lutte contre l'abus des stupéfiants, les normes ainsi que le projet de code à l'intention des

entreprises transnationales mis en oeuvre dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail.

Un autre élément dans notre relation avec les organisations internationales qu'il ne faut pas négliger est notre position privilégiée d'Etat d'accueil. Celle-ci nous offre de nombreux avantages politiques mais également économiques, étant donné que les organisations internationales établies à Genève rapportent environ deux milliards de francs au canton en question.

Voilà pour le contexte général des relations de la Suisse avec les organisations internationales. En ce qui concerne la CPE proprement dite, si elle peut nous être utile dans les domaines où nos positions concordent, dans ceux où il y a divergence, nous jouissons en tant que non-membre de la CE d'une manoeuvre relativement plus large de négociation car nous pouvons chercher des appuis pour notre position en dehors de celle-ci, par exemple auprès des Etats-Unis, du Japon ou des Etats du Tiers-Monde, sans être liés aux mécanismes décisionnels de la CPE.

Cet avantage ne doit cependant pas être surestimé car au sein des organisations internationales le processus décisionnel se déroule au sein de groupes. La Suisse ne faisant pas partie d'aucun groupe structuré, comme le CE ou les Etats nordiques, se retrouve donc souvent seule à défendre sa position. Cela devient d'autant plus problématique que les autres groupes régionaux ont de plus en plus tendance à considérer la CE comme partenaire privilégié lorsqu'il s'agit de négocier un problème concret. Cette évolution prend une importance particulière dans le cadre des candidatures: les candidats de certains pays européens n'ont en effet guère de chances face à un concurrent officiellement proposé par la CE.

Enfin, quant aux conséquences qui résultent de notre rôle de pays d'accueil, il est évident que Genève profite considérablement du fait que la Suisse se réserve - toujours dans le cadre de sa neutralité - une grande liberté d'action en matière de politique étrangère, ce qui la rend capable d'offrir ses bons offices à la communauté internationale. Une intégration au sein de la CPE porterait préjudice à cette position, ne fut-ce que graduellement.

Vus dans l'ensemble, les avantages d'une politique suisse n'étant pas soumise aux mécanismes de décision de la CPE, prédominant. D'autre part, il est évident que la CPE a une influence sensible sur le processus de décision des organisations internationales et qu'elle entrave donc la liberté d'action des Etats qui n'en font pas partie.

4. Expériences de divers Etats membres et non membres de la CE faites avec la CPE

4.1. Etats membres de la CE

4.1.1. L'Irlande

En tant que seul Etat neutre sans appartenir à l'OTAN, l'Irlande occupe une position particulière au sein de la CE. Depuis leur adhésion à la CE en 1973 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen en 1987, les Irlandais ont pris de plus en plus conscience de cette particularité.

A l'époque de l'adhésion à la CE, les réflexions d'ordre économique, avant tout agricole, jouèrent un rôle important pour l'Irlande. Selon l'avis du gouvernement, l'Irlande adhérerait à une organisation économique sans avoir à craindre des conséquences quant à sa politique de neutralité militaire: "It should, however, be emphasized that the Treaties of Rome and Paris do not entail any military or defence commitments and no such commitments are involved in Ireland's acceptance of these Treaties" (point de vue du gouvernement irlandais, 1972.)

Les propositions Genscher-Colombo de 1981 qui visèrent, entre autre, l'extension de la CPE sur le plan de la politique de sécurité, éveillèrent l'attention des parlementaires irlandais pour la CPE. Certains d'entre eux crurent y reconnaître une menace potentielle de la neutralité irlandaise. L'importance que la CPE attribuait à la neutralité se révéla lors de la guerre des Malouines. D'abord l'Irlande participa aux sanctions que les Etats membres de la CE prirent contre l'Argentine. Après le déclenche-

ment des hostilités (immersion du "Belgrano"), l'Irlande s'abstint toutefois de toutes sanctions en se référant à sa neutralité.

Lors des négociations de l'Acte Unique Européen (AUE), l'Irlande tendit à ce que la coopération, en matière de sécurité, soit limitée aux aspects politiques et économiques. A l'occasion de la ratification de l'AUE, le gouvernement irlandais émit une déclaration comportant le passage suivant: "The Government of Ireland notes that the provisions of Title III do not affect Ireland's long established policy of military neutrality and that coordination of positions on the political and economic aspects of security does not include the military aspects of security procurement for military purposes ...".

La position actuelle de l'Irlande est un credo politique en faveur de la CE et de la CPE. Du point de vue des Irlandais, l'adhésion à la CE n'est pas à envisager sans l'appartenance à la CPE. Outre les relations anglo-irlandaises et la politique économique extérieure, la CPE constitue une partie essentielle de la politique étrangère irlandaise. Les positions de l'Irlande en matière de politique étrangère ne coïncident pas nécessairement avec celles d'autres Etats de la CE. L'attitude de l'Irlande, lors du scrutin au sein de l'ONU, fait preuve d'un accord plus prononcé de l'Irlande avec les pays non membres de la CE tels que la Suède, la Finlande ou l'Autriche qu'avec les pays membres tels que la France ou la Grande-Bretagne.

Au sein de la CSCE, cependant, l'Irlande se trouve parmi les Etats membres de la CE et non parmi les Etats N+N. Ce fait pose des problèmes particuliers dans le domaine du désarmement, l'Irlande ne voulant pas nécessairement s'identifier à la position prise par les Etats de l'OTAN. De par sa forme actuelle, la CPE est considérée comme un instrument précieux et compatible avec la neutralité irlandaise. Toutefois, selon les Irlandais, un développement de la CPE n'est pas indiqué actuellement. L'Irlande se défendrait spécialement contre une réforme du principe du consensus et s'opposerait à l'extension de la CPE sur le plan de la politique de sécurité et militaire.

4.1.2. La Belgique

La Belgique et le Luxembourg font sans doute partie des "most Community-minded" des Etats membres de la CE. La Belgique a soutenu dès le début de la CE l'objectif de l'intégration politique en une Union Européenne.

Une des raisons pour lesquelles la Belgique s'engage activement en faveur de la CE et de la CPE consiste dans l'influence croissante qu'un Etat gagne en s'intégrant à une grande institution politique. Ceci dit, il est important pour la Belgique que le processus de décision au sein de la Communauté soit déterminé par des procédures établies et non par l'influence prédominante de certains grands pays comme cela a été par exemple le cas lors de la recherche d'une position commune des Douze à la CSCE (cf. p.20)

La Belgique préconise l'intégration en matière de politique de sécurité et de défense au sein de la CPE, estimant que l'intégration militaire doit se joindre à une intégration économique et politique. Néanmoins, il faudra en l'occurrence tenir compte de l'opposition de quelques grands Etats ainsi que de celle de l'Irlande et du Danemark.

Trois citations démontrent l'importance de l'intégration européenne et de la CPE pour la Belgique:

"... we can no longer separate our national identity from our European one" (Mae Van Elslande, 1974).

"... the quest for a common viewpoint among the EC countries in international consultations remains one of Belgium's top priorities" (Mae Nothomb, 1980).

"L'Europe de la sécurité est avant tout une vision. Une fois l'intégration économique accomplie, nous irons vers l'intégration politique qui n'en est qu'à ses balbutiements et puis vers une Europe de la sécurité. L'UEO se projettera au-delà d'elle-même." (Ambassadeur A. Rahir, Directeur général à la politique, dans son entretien avec le Secrétaire d'Etat E. Brunner, 1988).

4.1.3. Le Danemark

L'attitude du Danemark face à la CPE est réservée. Lors de son

adhésion à la CE en 1972, le Danemark poursuivait des objectifs d'ordre purement économique. Il formula une réserve sur le Rapport de Luxembourg de 1970 dans le but d'obtenir que les questions militaires ne fussent pas traitées dans le cadre de la CPE, mais au sein de l'OTAN. Il ne fut pas donné suite à cette réserve. Le Danemark formula une réserve semblable en 1976. Il contesta que l'Union Européenne fut incomplète sans une politique de sécurité homogène, arguant que l'Alliance Atlantique se verrait affaiblie par l'existence d'un "club militaire" au sein de la CE. (Cependant il pourrait s'être agi d'un prétexte.)

Depuis son adhésion en 1972, l'opposition contre une adhésion du Danemark à la CE s'est accrue sur le plan de la politique intérieure. Cette opposition - avant tout un groupe de démocrates-sociaux - rejette également la CPE ainsi que l'objectif d'une Union Européenne. Elle craint que le Danemark ne soit soumis aux ordres des grands Etats membres de la CE et que son appartenance au groupe des Etats nordiques soit menacée.

En raison de la pression sur le plan de la politique intérieure, du fait d'être ancré au sein du groupe nordique et en vertu de sa réserve face à une finalité d'ordre militaire de la CPE, le Danemark entrave l'évolution de la CPE. Il s'oppose particulièrement aux tendances permettant de rapprocher la CPE (intergouvernementale) de la CE (supranationale). Il craint avant tout qu'on renonce au principe selon lequel les prises de position de la CPE nécessitent le consensus total de tous les Etats membres. Mais, même si le principe de la majorité ne joue pas, il est cependant possible d'exercer une pression sur certains Etats membres de la CE.

4.1.4. La Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne considère la CPE comme élément important de la coopération européenne. Le fait que parfois la Grande-Bretagne paraît davantage intéressée à la CPE que d'autres pays membres de la CE est dû à sa position spécifique en matière de politique étrangère : relation avec le Commonwealth, rapports étroits avec les Etats-Unis, possession de l'arme nucléaire, appartenance aux Sommets de l'économie mondiale, siège permanent au sein du

Conseil de sécurité de l'ONU etc, tous ces éléments lui donnent un profil de politique étrangère plus accentué que ne l'ont la plupart de ses partenaires au sein de la CE. Or, Londres ne s'attend pas à de rapides progrès de la CPE en ce qui concerne la création d'une communauté se présentant comme unité en matière de politique étrangère. La Grande-Bretagne regrette la lenteur et la bureaucratie du processus de décision au sein de la CPE. En raison du principe du consensus, les décisions de la CPE se prennent d'après le plus petit dénominateur commun des douze pays membres de la CE, d'où le manque de clarté et d'engagement souvent critiqué.

D'autre part, on est persuadé que c'est grâce à la CPE qu'on prend de plus en plus conscience de la voix de l'Europe dans le monde. Pour les petits et moyens Etats membres de la CE en particulier, la CPE est, selon la Grande-Bretagne, un instrument précieux permettant à chaque Etat membre d'avoir une marge de manoeuvre politique plus étendue (par exemple l'établissement de relations diplomatiques entre l'Espagne et Israël, la coordination de l'action militaire dans le Golfe persique).

La Grande-Bretagne n'aspire pas à soumettre à la CPE des aspects de la coopération européenne relevant du plan de la politique de sécurité et militaire. Selon l'avis britannique, ces questions seraient à traiter en première ligne dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

4.2. Les Etats non membres de la CE

A l'exception de l'Autriche, les pays neutres n'étant pas membres de la CE adoptent une attitude presque identique face à la CPE.

Selon le premier ministre Carlsson (1988), la Suède pourrait accepter toutes les conséquences d'une adhésion à la CE, excepté l'appartenance à la CPE et la coopération sur le plan de la politique de sécurité et de défense. La coopération dans ces domaines serait incompatible avec la neutralité suédoise.

En ce qui concerne la Finlande, elle ne cherche pas, actuellement, à adhérer à la CE, ni probablement dans le prochain avenir.

Elle est intéressée à des consultations menées dans le cadre de la CPE avec le Président respectif.

Conscients de la finalité politique de la CE, les Autrichiens ont fait une étude comparative de la coopération politique européenne (CPE) et de la politique étrangère autrichienne se basant sur trois données :

- a) Votes à l'ONU: lors de la dernière Assemblée générale sur 136 votes, la CE s'est exprimée en bloc 58 fois (43% des votes). A une exception près les Autrichiens ont voté dans le même sens.
- b) Déclarations politiques de la CE: à part la question du Moyen-Orient, l'Autriche endosse la quasi-totalité des déclarations politiques de la CE.
- c) Démarches et actions politiques de la CE: la plupart de celles-ci concernent les droits de l'homme et dans ce domaine l'Autriche se montre plus active que la CE.

En conclusion, on peut affirmer qu'il y a compatibilité à presque tous les niveaux entre politique extérieure autrichienne et CPE, et que cette dernière, à quelques nuances près, ne pose aucun problème à l'Autriche, sans doute à cause de l'esprit de compromis qui préside à ses travaux. Elle estime donc que la CPE n'est pas incompatible avec sa neutralité et ne peut donc pas être considérée comme un obstacle à une adhésion à la CE. En avril 1988, les Ministres des Affaires étrangères de la CE ont donné suite à la demande de l'Autriche quant à l'institutionnalisation du dialogue dans le cadre de la CPE (lettre du Ministre des Affaires étrangères de la présidence de la CE, premier semestre 1988, M. H.-D. Genscher, en annexe). On prévoit des rencontres semestrielles entre l'Autriche et le président de la CE au niveau des Ministres des Affaires étrangères et des directeurs politiques. En outre, l'Autriche, comme membre du groupe des "pays sympathisants", prendra part aux informations du Président concernant les activités de la CPE.

A part l'Autriche - également à leur demande - la Norvège, le Canada et Malte ont obtenu l'assentiment d'un dialogue institutionnalisé dans le cadre de la CPE. L'accord avec la Norvège est identique à celle qui concerne l'Autriche.

5. Conclusions générales

5.1. Objectif et contenu de la CPE

Les Communautés européennes ont été constituées dans le but de mettre fin, au moyen d'une intégration économique, à tout conflit militaire entre les Etats membres et afin de mettre en valeur l'importance de l'Europe dans le monde par une consolidation de ce potentiel économique. Cette finalité éminemment politique de la CE s'est confirmée à plusieurs reprises et sous diverses formes au cours de son histoire, la dernière fois dans l'Acte Unique Européen entré en vigueur le 1er juillet 1987, par lequel les Etats membres de la CE ont exprimé leur volonté de donner à l'ensemble de leurs relations la dimension d'une Union européenne.

La coopération en matière de politique étrangère, établie dans l'AUE, a été expressément détachée du droit communautaire (art. 3 AUE) et est uniquement fondée sur la base du droit international, ce qui, vu sa structure, constitue un affaiblissement de la coopération politique européenne. D'autre part, le fait que la CPE se base sur le droit international montre que les Etats membres de la CE ne sont pas encore prêts, actuellement, à accepter une politique étrangère occidentale uniforme et supranationale. La CPE, établie dans la troisième partie de l'AUE, n'entrave donc pas la politique étrangère de chaque Etat particulier et ne représente pratiquement que le plus petit dénominateur commun en matière de politique étrangère. En règle générale, elle se limite à adopter des déclarations qui, jusqu'à nos jours, n'ont pas provoqué de réactions au niveau de la politique globale de la CE.

5.2. Possibilités d'une évolution de la CPE

La CPE constitue un élargissement essentiel et prometteur des activités de la CE. Les domaines tels la diplomatie concertée aux conférences internationales et les bonnes relations entretenues avec les pays du Tiers-Monde sont couronnés de succès et se trouveront certainement intensifiés.

A l'avenir, certains Etats de la CE pourront représenter des points de vue de la CPE au sein d'institutions internationales auxquelles tous les Etats de la CE n'ont pas accès. Ceci correspondrait à une obligation à l'art. 30 de l'AUE et signifierait que la Grande-Bretagne et la France en tant que membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU seraient en mesure de représenter le point de vue de la CPE dans cette institution.

Dans le domaine de la politique de sécurité, une coopération plus grande entre les Etats membres de la CE serait possible. Certaines questions concernant la sécurité politique et économique ont été expressément intégrées au système de la CPE par l'AUE. En l'occurrence, rien ne s'oppose à la coopération (militaire) de divers Etats de la CE, membres de l'OTAN et de l'UEO.

En raison de leur intégration incomplète, les Etats membres de la CE s'abstiendront d'entrer en compétition avec les grandes puissances dans le domaine opérationnel, c'est-à-dire dans l'exercice d'une influence directe. Néanmoins, l'attitude ambivalente - à ne pas dire négative - des Etats-Unis face à la CPE montre qu'ils n'excluent pas, à long terme, un affaiblissement de leur position dominante auprès des Etats occidentaux, suite à une consolidation de la CPE.

La Communauté continuera à se profiler par des déclarations et des démarches communes dans le cadre de la CPE. Selon les Etats tiers, la CE apparaîtra de plus en plus nettement comme une unité politique.

Enfin, on estime que la consolidation de l'identité de la CE en matière de politique étrangère peut avoir des suites sur le plan de la politique étrangère et de la politique d'intégration. En matière de politique étrangère, cette consolidation pourrait signifier que les pays tiers devront de plus en plus s'attendre à ce que la CE utilise son énorme potentiel économique à des fins politiques. Dans le domaine de la politique d'intégration, l'effet signal du concept d'une politique étrangère européenne est d'importance capitale.

5.3. Comparaison entre la CPE et la position suisse

La comparaison entre les déclarations de la CPE et les prises de position de la Suisse ont montré que dans leur substance il y avait grand compatibilité de points de vue. Les différences subsistent quant au nombre, au style et au ton des prises de position. Plusieurs raisons expliquent la discrétion des déclarations faites par la Suisse: lors de la guerre des Malouines, elles étaient justifiées par la position particulière de la Suisse en tant que puissance protectrice de la Grande-Bretagne en Argentine, bien qu'une condamnation de son recours à la violence eût été sans autre possible sur le plan du droit de la neutralité et de la politique de neutralité. Pendant la guerre entre l'Iran et l'Irak, la Suisse occupa une position particulière comme puissance protectrice des Etats-Unis en Iran, mais ici également il n'y a pas d'explication - ni du point de vue du droit de la neutralité ni de la politique de neutralité - quant à la non-condamnation de l'emploi d'armes chimiques et du bombardement de villages kurdes par l'Irak. Quant à la discrétion suisse face à l'Afrique du Sud, elle n'est pas non plus fondée sur la politique de neutralité mais uniquement sur les considérations de politique étrangère et économique.

En résumé, nous pouvons affirmer que jusqu'ici les prises de position de la CPE, n'ont pas été en contradiction avec la politique de neutralité, politique qui vise essentiellement à empêcher que la Suisse soit entraînée dans un conflit militaire. Cette constatation est d'importance fondamentale, vu la tendance en politique étrangère suisse à prétexter des préoccupations de politique de neutralité pour éviter de prendre des mesures délicates en matière de politique étrangère ou économique ou de ne prendre position qu'avec la plus grande discrétion.

Du point de vue de la politique étrangère par contre, une participation suisse aux sanctions telles qu'elles furent prises dans le cadre de la CPE, (cf. p. 10/11) aurait été incompatible et en contradiction totale avec la politique suisse qui s'abstient en général de décréter des sanctions.

Une évolution de la CPE vers une politique étrangère commune de la CE (en vue de la création d'une Union européenne) pourrait également mener à des divergences croissantes entre les prises de position de la CPE et la politique étrangère et la politique de neutralité suisse.

5.4. Echange d'informations entre la CPE et les Etats non membres de la CE

La participation à la CPE de pays non membres de la CE n'est actuellement ni discutée ni envisagée. Ainsi la Norvège, pays membre de l'OTAN particulièrement intéressé à la CPE et lui étant particulièrement proche, ne prend pas part au processus formel de la CPE.

Le problème de l'échange d'informations et des contacts politiques entre les Etats non membres et la CPE est d'ordre différent. Divers Etats occidentaux tels la Norvège, l'Autriche et le Canada ont sollicité par écrit une institutionnalisation formelle du dialogue auprès de la CE et sont parvenus au début de cette année à conclure un accord à ce sujet (cf. chiff. 4.2.).

La Suisse est également intéressée à un échange régulier d'informations avec la CE dans le domaine de la CPE. Mais ces consultations devront continuer à être menées sans autres formalités. Vu la libre pratique d'information des divers pays présidentiels de la CE, la Suisse a réussi à être orientée en temps voulu de l'attitude de la CE.

Cette orientation a lieu à l'occasion de consultations politiques informelles, menées par le Secrétaire d'Etat du DFAE et le pays présidentiel de la CE au début de la durée de chaque mandat (la première fois en janvier 1987), lors de réunions d'information entre le Président de la CE et les Etats "sympathisants" (avant tout membre de l'OCDE non membres de la CE) qui suivent les rencontres de la CPE, ainsi qu'à l'occasion de contacts bilatéraux réguliers entre Bruxelles et les Etats membres de la CE. Dans leur substance, ces échanges d'informations informels correspondent aux consultations institutionnalisées menées par l'Autriche et la Norvège. Une institutionnalisation analogue avec la Suisse

ne favoriserait l'état d'information de cette dernière que si ses relations avec la présidence respective de la CE étaient troublées. Il est important qu'une institutionnalisation d'un tel dialogue avec la CPE ne soit pas interprétée, aux yeux d'Etats tiers et du public suisse, comme étant un rapprochement de la Suisse neutre vers la CE, ce qui aurait pour conséquence de nuire au prestige de la Suisse qui toujours prête à souligner l'autonomie sur laquelle se fonde sa politique étrangère et sa politique de neutralité.

5.5. Effets sur la Suisse en cas d'adhésion à la CE

Malgré la séparation juridique des actes constitutifs de la CE et de la CPE, la Suisse devrait s'attendre, en cas d'adhésion, à assumer en tant que membre de la CE les responsabilités de la CPE, ce qui pourrait compromettre la crédibilité de sa politique de neutralité traditionnelle.

En outre, les pays membres de la CE se sont toujours clairement opposés à une séparation des membres de la CE et de la CPE, tenant compte avant tout qu'une telle séparation pourrait menacer la finalité politique de la CE.

Or, une adhésion à la CE risquerait d'avoir une répercussion substantielle non seulement sur la politique étrangère suisse, mais également sur la position particulière de la Suisse dans le cadre de la politique globale. La Suisse héberge le siège européen de l'ONU, facilite toujours, en tant que "terrain neutre", l'organisation de conférences et de rencontres délicates et est en mesure de soutenir efficacement le travail du CICR grâce à cette position privilégiée. Avec ou sans participation officielle à la CPE, et même si en substance rien ne devait changer à la politique étrangère suisse, une adhésion à la CE compromettrait cette position particulière de confiance dont jouissent depuis longtemps la Suisse et le CICR.

Encourageant forcément la solidarité entre les Etats membres de la CE, la CPE ne manque pas d'un certain autodynamisme dans le cadre de la "politique étrangère européenne". Ce fait pourrait avoir des effets négatifs pour la Suisse dans la mesure où elle

se verrait de plus en plus contrainte à des prises de position nettes dans les domaines de la politique étrangère dans lesquels elle pratiquait jusqu'ici une discrétion voulue. D'autre part, les Etats membres de la CE pourraient considérer comme un manque de solidarité le fait que la Suisse reste sur les positions acquises.

Une solidarité manifeste avec les membres de la CE pourrait constituer pour la Suisse, en tant qu'Etat non membre de l'ONU, un problème encore plus grand, puisque contrairement aux Etats membres de l'ONU, la Suisse n'a pas la possibilité de prendre part aux débats et aux votes de l'ONU pour y représenter des points de vue spécifiquement nationaux et par là l'identité d'un petit Etat neutre quant à la politique étrangère, s'opposant aux positions de la CPE.

Enfin faut-il se poser la question fondamentale qui est celle de savoir si une participation institutionnalisée de la Suisse à la CPE (qui aspire à un consensus total en politique étrangère et dont les membres, à une exception près, font partie d'un pacte militaire), ne donne pas lieu, déjà maintenant, à des préoccupations sur le plan de la politique de neutralité, indépendamment du contenu de la CPE.

La Suisse devrait accepter d'être politiquement indentifiée à la CE et de perdre - ne fut-ce qu'en partie - son "privilège de neutralité en matière de politique globale".

La coopération politique européenne (CPE)
et la politique étrangère de la Suisse

ANNEXES

1. Acte Unique Européen
2. Lettre entre la CPE d'une part et la Norvège et l'Autriche d'autre part.
3. Résumé des déclarations de la CPE par sujets de 1976 à juin 1988 (cette annexe sera mise à jour).
4. Résumé des déclarations de la CPE selon l'ordre chronologique de février 1976 à juin 1988 et de décembre 1988 à avril 1989 (cette annexe sera complétée par les déclarations faites entre juin et décembre 1988).

Berne, avril 1989