

Rapport sur le rapport Tindemans et le Conseil de l'Europe (6 septembre 1976)

Légende: Le 6 septembre 1976, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe analyse les enjeux du rapport Tindemans sur l'Union européenne.

Source: Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire. Documents de séance. Vingt-huitième session ordinaire de 1996 (Deuxième partie). 15-22 septembre 1976. Volume IV. Documents 3818-3833. 1976. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_le_rapport_tindemans_et_le_conseil_de_l_europe_6_septembre_1976-fr-0a4488df-412f-49a2-91f9-e0b8df0b04c5.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

RAPPORT sur le rapport Tindemans et le Conseil de l'Europe (6 septembre 1976)

Doc. 3827

(Rapporteur: Mme GRADIN)

I. Projet de recommandation présenté par la commission de questions politiques

L'Assemblée,

1. Considérant que le rapport Tindemans aux chefs d'État et de gouvernement des pays membres des Communautés européennes sur la future «Union européenne» fournit une image réaliste de la possibilité d'accomplir des progrès politiques au sein des Communautés en améliorant les institutions au cours de la seconde moitié des années soixante-dix;
2. Consciente des répercussions éventuelles d'un tel développement sur le Conseil de l'Europe et ses activités statutaires;
3. Rappelant la Résolution (74) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que la Recommandation 704 (1973) et la Résolution 607 (1975) de l'Assemblée, qui contiennent des propositions très semblables en vue de l'élargissement de la coopération européenne dans le cadre du Conseil de l'Europe;
4. Consciente de la responsabilité de l'Europe démocratique face aux problèmes urgents d'ordre politique, économique et social, dont la résolution s'impose d'urgence aussi bien sur le continent lui-même que dans les relations entre ce dernier et d'autres parties du monde;

Rappelant que dans son discours du 23 avril 1975 devant l'Assemblée, le Président du Conseil des ministres des Communautés européennes a exprimé l'espoir que l'on saisisse toutes les occasions possibles de renforcer les relations entre les institutions du Conseil de l'Europe et les Communautés européennes;

6. Relevant avec satisfaction que le Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a confirmé dans son intervention du 27 janvier 1976 devant l'Assemblée que le rapport Tindemans serait examiné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

7. Rappelant que, dans le discours qu'il a prononcé le 6 mai 1976 devant l'Assemblée, le Président de la Commission des Communautés européennes s'est déclaré prêt à collaborer étroitement et très activement avec le Conseil de l'Europe;

8. Relevant la déclaration que le Chancelier fédéral d'Autriche a faite dans son intervention du 5 mai 1976 devant l'Assemblée, selon laquelle les démocraties européennes devraient continuer d'une façon plus constructive la politique de détente, et se félicitant de sa proposition aux termes de laquelle le Conseil de l'Europe devrait servir de centre de coordination entre les démocraties occidentales de l'Europe et d'ailleurs, eu égard notamment à la mise en œuvre de l'Acte final de la CSCE et aux préparatifs de la conférence qui se tiendra à Belgrade en juin 1977, ainsi qu'à l'évolution des relations Nord-Sud,

9. Recommande au Comité des Ministres:

a. de déterminer quelles conséquences les suites qui seront données au rapport Tindemans pourraient avoir dans le cadre des Communautés européennes et devraient avoir sur l'unification de toute l'Europe démocratique;

b. de favoriser la poursuite de cette unification:

i. en continuant à appliquer la Résolution (74) 4 dans divers secteurs clairement désignés comme devant faire l'objet des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe;

- ii. en recourant davantage aux conférences de ministres spécialisés du Conseil de l'Europe;
 - iii. en encourageant la participation des Communautés européennes en tant que telles à certaines activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe et en proposant leur accession à des conventions et accords élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe;
 - iv. en insistant auprès des Communautés européennes pour qu'elles poursuivent efficacement la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- c. de contribuer notamment par la discussion à intervalles réguliers de questions politiques au développement d'une politique européenne commune dans le cadre du Conseil de l'Europe:
- i. en continuant les échanges de vues étroits entre les gouvernements membres en ce qui concerne les suites à donner à la CSCE, ainsi qu'en suivant de près l'action entreprise par les gouvernements membres afin de mettre en œuvre les principes et propositions de l'Acte final, dans la mesure où ceux-ci relèvent de sa responsabilité;
 - ii. en favorisant, dans l'optique particulière des relations Nord-Sud, une politique européenne indépendante, en vue des négociations multilatérales qui se déroulent dans le domaine politico-économique, et
 - iii. en continuant à accentuer la coopération entre les États membres à propos du débat engagé au sein des organisations mondiales sur des problèmes fondamentaux;
- d. d'accroître l'échange d'informations entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes, afin que les deux organisations coopèrent étroitement et activement en vue de favoriser le progrès et la justice dans les domaines économique et social et le renforcement de l'unité politique de l'Europe démocratique.

II. Exposé des motifs

par Mme GRADIN

A. L'Europe telle que nous l'entendons tous

1. En décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement des États membres des Communautés européennes ont demandé à M. Tindemans, Premier ministre belge, de préciser le sens de l'expression «Union européenne». Bien que cette demande fût limitée strictement à l'évolution au sein de la CEE, le titre quelque peu prétentieux qui avait été choisi - «union européenne» - devait provoquer une discussion générale sur l'avenir politique de l'Europe occidentale dans son sens géographique le plus large, discussion qui était déjà bien amorcée quand fut publié le rapport de M. Tindemans au Conseil européen. Tout au long de l'année 1975, les diverses forces politiques, économiques et sociales au sein de la CEE et à l'extérieur allaient exposer leurs vues sur l'avenir de l'Europe.

2. Lors de la célébration du vingt cinquième anniversaire du Conseil de l'Europe en mai 1974, le Président de l'Assemblée parlementaire, M. Vedovato, rappela la responsabilité du Conseil de l'Europe dans la politique européenne et lança l'appel en vue d'élaborer une «Charte de l'union européenne». Le débat de l'Assemblée parlementaire en octobre 1975 a montré la complexité de la question de l'avenir de l'Europe et fait ressortir notamment combien il était dangereux de parler d'« union » avant d'avoir fait progresser l'unification européenne par la coordination des solutions aux problèmes quotidiens des citoyens européens. A cet égard, je voudrais citer M. Roy Hattersley, ministre adjoint aux Affaires étrangères et du Commonwealth, qui a déclaré au cours de la discussion du rapport Tindemans par la «Commission des Communautés européennes» de la Chambre des Lords : « Si nous parlons constamment de l'Europe en termes grandiloquents, en donnant au mot «union» un sens historique, philosophique et quasi métaphysique, et si nous sommes obsédés par la création de l'Europe, nous ne réussirons jamais, je le crains, à convaincre les électeurs que l'Europe est cet objectif concret qu'elle devrait être.»

Je voudrais ajouter une observation sur le danger d'accroître encore la confusion qui règne parmi les citoyens de nos pays en ce qui concerne l'Europe et ses institutions. Je songe ici à la «création d'une nouvelle institution» appelée Conseil européen. Les citoyens des pays européens éprouvent déjà assez de difficultés à faire la distinction entre le Conseil de l'Europe, la Communauté européenne, les conférences au sommet des chefs d'État et de gouvernement européens, les diverses Assemblées européennes, etc. Bien qu'il ne semble s'agir là que d'une question de mots, l'effet politique négatif me paraît des plus déplorable en particulier, venant d'un pays non membre de la CEE, j'estime qu'on ne peut accepter que les institutions et activités des neuf États membres de la CEE, en raison de leur nom, donnent l'impression au public d'être l'«Europe».

3. Le débat que l'Assemblée a consacré en octobre 1975 à cette question a cependant grandement contribué à une meilleure compréhension entre ses membres, et il a permis de démystifier l'expression «union européenne», en lui substituant l'approche pragmatique que représentent une coopération et une coordination élargies entre tous les États démocratiques de l'Europe. Voici ce que j'avais dit à cette occasion: «Je suis tout à fait favorable à une coopération européenne plus étroite dans divers domaines. Les questions politiques peuvent et devraient être examinées dans un contexte européen et nous devrions de toute manière être partisans de discussions plus approfondies dans le cadre du Conseil de l'Europe sur les questions politiques présentant un intérêt commun pour nos pays. Cette coopération plus étroite ne devrait pas être limitée aux travaux du Comité des Ministres et de l'Assemblée, mais devrait s'étendre aux diverses conférences ministérielles spécialisées. Nous avons examiné ces problèmes il y a deux ans alors que nous débattions de la mission du Conseil de l'Europe. Je voudrais que l'on approfondisse ce qui peut être fait en pratique pour promouvoir cette intensification du travail au sein du Conseil de l'Europe. D'autre part, une certaine coopération existe déjà - et pas seulement en matière commerciale - entre la Communauté européenne, d'une part, et les pays appartenant à l'AELE et les autres pays, d'autre part. Notre tâche doit alors consister à nous efforcer d'approfondir et d'élargir l'œuvre commune déjà en cours.» Cet échange de vues a permis à la commission des questions politiques d'élaborer, sous la direction de M. Leynen, une résolution sur le Conseil de l'Europe et l'union plus étroite entre pays européens démocratiques, texte que la Commission Permanente a adopté à l'unanimité en novembre 1975 et qui, en prévision de la publication du rapport de M. Tindemans, exprimait clairement le point de vue de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle que devrait jouer cette Organisation dans le renforcement de la coopération européenne.

4. Au cours du débat d'octobre 1975, on avait également proposé à l'Assemblée de créer une sous-commission, après la publication du rapport Tindemans, afin d'élaborer, sur la base des suggestions contenues dans ce rapport, un programme d'action que le Conseil de l'Europe pourrait suivre dans le domaine de l'unification européenne. Cette sous-commission a été dûment créée. Étant donné que le rapport de M. Tindemans est centré à peu près exclusivement sur la future évolution au sein de la CEE et qu'il ne mentionne qu'incidemment les relations de la CEE avec les «pays européens qui ont un système démocratique analogue au nôtre», le rapport de la sous-commission devra, de par le mandat de celle-ci, avoir une portée plus grande que celle du rapport sur l'«union européenne». Lors de la réunion qu'elle a tenue avec M. Tindemans le 26 avril 1976, la sous-commission a pu examiner avec lui l'origine, les objectifs et la signification de diverses déclarations contenues dans le rapport; M. Tindemans a indiqué quel rôle le Conseil de l'Europe devrait, à son avis, jouer dans la mise en œuvre d'une «union européenne» des membres de la CEE. Au cours des deux dernières années, des hommes d'État européens ont par ailleurs, en diverses occasions, abordé devant l'Assemblée la question de l'avenir politique de l'Europe en général et de la coopération des organisations intergouvernementales européennes dans ce domaine en particulier. Je voudrais rappeler à ce propos le discours de M. Garret FitzGerald, ministre des Affaires étrangères d'Irlande, premier Président du Conseil des ministres des Communautés européennes à prendre la parole en cette qualité devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (23 avril 1975). M. Bruno Kreisky, Chancelier fédéral d'Autriche, a pris la parole devant l'Assemblée le 5 mai 1976 et a consacré une large partie de son discours à l'intégration européenne en soulignant l'importance que revêt une coopération étroite entre l'Europe démocratique et ses partenaires démocratiques dans le monde. M. François-Xavier Ortoli a été, après seize années, le deuxième Président de la Commission des Communautés européennes à prendre la parole devant l'Assemblée (6 mai 1976): il a souligné la nécessité d'une coopération entre les deux organisations européennes, qui doivent éviter de se concurrencer. En rédigeant le présent document, le rapporteur a tenu compte en outre des délibérations de la sous-commission, fondées sur un document de

travail présenté par son président, M. Leynen.

B. Il n'existe pas d'autorité européenne unique

5. Il n'est pas inutile de rappeler, dans ce contexte, qu'il existe au moins trois concepts de l'Europe. Il y a d'abord l'Europe dont les frontières correspondent en gros aux frontières extérieures des États membres du Conseil de l'Europe, c'est à dire l'Europe occidentale. Nous avons ensuite les neuf États membres des Communautés européennes. Enfin, selon la géographie politique classique, l'Europe est cette partie du monde qui comprend tous les pays situés entre l'Atlantique et l'Oural.

6. Sans vouloir être l'Assemblée des théoriciens de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne peut admettre que les neuf États membres de la CEE usurpent et monopolisent l'idée européenne. Notre Organisation est tenue de rappeler que le premier objectif de la politique européenne demeure la cohésion et le rapprochement de tous les États démocratiques de l'Europe. Le Conseil de l'Europe doit s'opposer à la création d'une «Europe mutilée». Il faut que nous défendions les intérêts de ceux de nos dix-huit États membres - qui seront en septembre 1976 dix-neuf (Portugal), et, peut-être bientôt vingt (si la démocratie s'affirme en Espagne) - qui ne peuvent adhérer aux institutions communautaires dans l'immédiat ou ultérieurement.

7. Adoptant une approche pragmatique, M. Tindemans s'en tient dans son rapport au cadre des institutions actuelles de la CEE qu'il propose d'adapter afin de les rendre plus efficaces et de permettre aux Communautés d'effectuer un bond en avant qualitatif. Cependant, nous considérons que, mis à part la question du rôle politique du Conseil de l'Europe dans un futur dialogue sur l'union plus étroite entre pays européens démocratiques, le rapport Tindemans, qui contient toute une gamme de suggestions pratiques pour redonner vigueur à l'Europe, touche le Conseil de très près en ce sens que le « changement qualitatif » en vue d'un renforcement de l'unité européenne répond à la fois aux objectifs énoncés dans le Statut du Conseil de l'Europe et aux activités inscrites dans le Programme de travail de l'Organisation.

8. Nous pouvons presque faire abstraction des chapitres et passages du rapport Tindemans qui traitent des objectifs, de l'organisation et des institutions de la CEE, pour limiter notre commentaire aux incidences éventuelles des propositions formulées par M. Tindemans en ce qui concerne le Conseil de l'Europe et les pays démocratiques européens non membres de la CEE, ainsi qu'aux quelques observations de M. Tindemans sur la coopération de la CEE avec le reste de l'Europe démocratique. Votre rapporteur déplore que M. Tindemans, en examinant les perspectives politiques de l'«Union européenne», n'ait évoqué qu'en passant une coopération européenne «élargie».

9. Au cours de l'échange de vues qu'il a eu avec la sous-commission, M. Tindemans a confirmé qu'il n'avait pas, dans son rapport, fait allusion nommément au Conseil de l'Europe parce que celui-ci ne relevait pas de son mandat; cependant, il a fait remarquer à la sous-commission qu'une «union européenne» se devait d'accorder une attention particulière à tous les États européens démocratiques et qu'elle devrait établir des relations préférentielles avec eux; il a souligné que le Conseil de l'Europe pourrait servir de cadre à de tels liens spéciaux.

10. Du point de vue européen au sens large, le problème fondamental se présente surtout comme un problème de relations structurées entre les familles nationales qui composent l'Europe démocratique ; ces relations devraient être coordonnées grâce à une coopération étroite entre les organisations européennes existantes. Le chapitre IV du rapport de M. Tindemans, «L'Europe des citoyens», est certainement le chapitre le plus significatif pour le Conseil de l'Europe. Il est rédigé dans des termes qui nous sont très familiers et, en fait, un grand nombre des domaines mentionnés sont identiques ou ressemblent à ceux mentionnés dans divers documents du Conseil de l'Europe. Je voudrais ici me référer à la Recommandation 704 (1973) de l'Assemblée parlementaire sur la mission du Conseil de l'Europe et à la Résolution (74) 4 du Comité des Ministres sur le rôle futur du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la Résolution 607 (1975) de l'Assemblée sur le Conseil de l'Europe et l'union plus étroite entre pays européens démocratiques. Votre rapporteur rappelle à ce propos le texte adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Résolution (74) 4, quant aux domaines d'activités de l'Organisation:

«Décide de concentrer les activités intergouvernementales sur certains domaines bien définis afin de donner au Conseil un profil plus marqué;

Charge en conséquence les Délégués et le Secrétaire Général de prévoir pour le proche avenir des activités intergouvernementales dans les domaines suivants:

- la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- les problèmes sociaux et socio-économiques, tels que les questions relatives aux travailleurs migrants;
- la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture;
- les questions relatives à la jeunesse;
- la protection et la promotion de la santé publique;
- la protection de l'environnement naturel et humain et l'aménagement du territoire;
- les pouvoirs locaux ; les questions relatives à la coopération régionale et municipale;
- l'harmonisation des systèmes juridiques et des législations nationales dans des secteurs déterminés.»

L'Assemblée a retenu ces activités dans la Résolution 607 (1975) en ajoutant «l'examen des problèmes posés à la société et aux régimes de démocratie parlementaire» aux activités par lesquelles le Conseil de l'Europe se met au service de l'homme dans la société.

11. Si la sous-commission s'est félicitée du fait que M. Tindemans ait confirmé au cours de la discussion que le Conseil de l'Europe avait toujours un rôle important à jouer dans les domaines de la culture, du droit et des droits de l'homme, la plupart de ses membres se sont déclarés opposés à ce que le rôle du Conseil de l'Europe soit limité d'emblée dans l'intérêt d'une «union européenne» non encore née ; l'Organisation n'a pas à abandonner ses responsabilités mais doit, au contraire, réaffirmer ses pouvoirs. La déclaration que le Président de la Commission de la CEE a faite le 6 mai 1976 devant l'Assemblée semble être significative à cet égard. Sir John Rodgers a demandé à M. Ortoli s'il ne croyait pas que - alors que les efforts se poursuivent et que des progrès sont accomplis dans la voie d'une politique commune de la CEE en matière d'échanges, de transports, d'énergie, etc.

— la CEE ferait bien de laisser au Conseil de l'Europe, qui s'en est occupé pendant des années, des questions telles que l'environnement, la pollution, l'équivalence des diplômes et titres universitaires, etc., ou d'utiliser au moins le Conseil de l'Europe comme instrument voulu dans ces divers domaines. M. Ortoli a répondu qu'il ne souhaitait pas être Président d'une Commission de la CEE qui s'occuperait seulement de questions économiques. Le principal problème des Communautés est qu'elles ne sont pas assez attrayantes ; il faut donc qu'elles s'occupent de questions qui touchent de près les citoyens des pays membres. Une telle tentative ne serait pas incompatible avec les activités du Conseil de l'Europe si les deux organisations coopéraient sérieusement et sans se concurrencer; étant donné que la CEE vise un degré d'intégration plus élevé, elle peut aller plus loin que le Conseil de l'Europe et elle peut parfois avancer plus vite.

En ce qui nous concerne, cette réponse suscite des craintes aussi bien que des espérances. Nous y trouvons la confirmation d'une sorte d'«impérialisme communautaire»: les Communautés cherchent à englober dans leur mandat des thèmes attrayants et non controversés pour compenser les échecs subis dans les domaines qui leur sont propres: union économique et monétaire, politique commune dans le secteur industriel et la

recherche, etc. Les crédits dont disposent les Communautés - crédits sans commune mesure avec ceux dont dispose le Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre son Programme de travail intergouvernemental - permettent à la Commission de prendre des initiatives beaucoup plus spectaculaires que celles qui peuvent être prises dans le cadre du Conseil de l'Europe. L'espoir, pour le Conseil de l'Europe, réside par contre dans la remarque de M. Ortolí selon laquelle les deux organisations devraient coopérer sérieusement, sans se concurrencer.

C. Ces mesures pragmatiques pour réaliser une coopération européenne plus étroite

13. La Résolution (74) 4 sur le rôle futur du Conseil de l'Europe - texte qui a été adopté par le Comité des Ministres, et, partant, par les ministres des Affaires étrangères des neuf États membres de la CEE. - indique clairement la procédure à suivre pour resserrer les liens entre les deux organisations et mieux coordonner leurs programmes de travail. On relève d'ores et déjà quelques faits positifs:

le 23 avril 1975, M. Garret FitzGerald a pris la parole devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en sa qualité de Président du Conseil des ministres des Communautés européennes et a exprimé l'espoir que ses successeurs suivraient son exemple et saisiraient toutes les occasions pour resserrer les liens qui unissent déjà étroitement les deux institutions;

le 6 mai 1976, M. Ortolí, Président de la Commission des Communautés européennes, a pris la parole devant le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe afin d'apporter des précisions et d'échanger des vues sur les activités des deux organisations.

Il s'agit là, indubitablement, de la première mesure effective de mise en œuvre de l'arrangement conclu en 1959 entre le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la Commission des Communautés européennes. Témoignent également de ce nouvel esprit de coopération la présence du Secrétaire général de la Commission des Communautés européennes à diverses réunions des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe et les contacts fructueux qui ont été établis entre les deux organisations par le bureau du Conseil de l'Europe créé au début de 1975 à Bruxelles.

14. En interprétant le rapport de M. Tindemans, nous voudrions tenir compte également des faits que nous venons d'évoquer. M. Tindemans déclare, par exemple, dans ce document, que: «...en Europe, il s'agit de prêter une attention particulière aux pays européens qui ont un système démocratique analogue au nôtre. Il convient d'établir avec eux des relations qui permettent de tenir compte de leurs intérêts et de leurs points de vue dans la formation de la décision politique de l'union, comme aussi d'escompter leur compréhension et leur appui pour notre action. L'habitude de cette coopération informelle facilitera, le jour venu, l'adhésion de ceux d'entre ces États qui le souhaiteraient...». Nous espérons que cette déclaration, bien qu'elle vise uniquement, dans le rapport, les passages traitant des crises dans la région européenne, ne sera pas interprétée limitativement et s'appliquera à l'ensemble des domaines qui présentent un intérêt commun pour tous les citoyens européens. Nous espérons également qu'une coopération élargie comprendra l'adhésion de la future «union» en tant que telle aux accords et conventions du Conseil de l'Europe portant sur des questions qui relèvent de la compétence souveraine de l'«union».

1. La sauvegarde des droits de l'homme

15. C'est le chapitre intitulé « La protection des droits » qui, dans le document de M. Tindemans, revêt évidemment, en liaison avec le chapitre sur «La Cour de justice», un intérêt particulier pour les membres du Conseil de l'Europe. La Convention des Droits de l'Homme et les institutions créées pour sauvegarder ces droits - la Cour et la Commission - ont été et demeurent l'un des piliers du Conseil de l'Europe, dont elles constituent peut-être la contribution la plus originale à la coopération internationale. Lorsque M. Tindemans propose dans son rapport de créer, dans le cadre de l'«union», un système de sauvegarde des droits des Européens, il faut que nous demandions aussitôt dans quelle mesure un tel système risque de faire double emploi avec les activités des institutions qui, à Strasbourg, s'occupent des droits de l'homme. M. Tindemans a assuré la sous-commission que sa proposition ne tendait aucunement à la création de nouveaux organismes

compétents en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'«union européenne» ; ce qu'il propose, c'est que l'«union» adhère en tant que telle à la Convention européenne des Droits de l'Homme et reconnaisse le droit de recours individuel devant la Commission européenne des Droits de l'Homme dans les cas de prétendue violation de la Convention de l'«union». Nous nous félicitons de cette prise de position et nous espérons qu'entre-temps les Communautés européennes poursuivront efficacement la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

2. La coopération économique européenne

16. Il existe une autre forme concrète de coopération européenne qui, si elle ne touche pas le Conseil de l'Europe, concerne individuellement chacun des pays membres de l'Organisation. Les pays membres qui ne font pas partie de la CEE ont tous conclu des accords économiques avec les Communautés. Au delà de ces arrangements individuels, on note à présent une tentative de concertation à l'échelon européen dans le domaine de la politique monétaire, grâce à la coopération des pays participant au « serpent ». M. Tindemans indique qu'à l'heure actuelle le « serpent » fonctionne et est contrôlé partiellement en dehors du cadre des Communautés; à l'avenir, son fonctionnement et son contrôle doivent être assurés par les institutions communes de l'«union», conformément à des procédures à arrêter d'un commun accord. Rappelons qu'à l'heure actuelle, la coopération qu'implique l'existence du «serpent» est le fait des banques centrales - et non celui des gouvernements - de quatre pays membres des Communautés (Belgique, Danemark, République Fédérale d'Allemagne, Luxembourg) et de deux pays non membres (Norvège et Suède), qui se sont associés à cette fin.

3. Solidarité de l'Europe démocratique devant les grandes questions de politique internationale

17. La création d'une société européenne fondée sur l'égalité et la justice est assurément l'un des buts du citoyen européen; cependant, nous estimons nécessaire d'établir des contacts avec d'autres parties du monde, car quelques-uns des problèmes vitaux qui vont se poser à nous revêtent nécessairement un caractère mondial. Nous sommes convaincus que le Conseil de l'Europe, qui est l'institution démocratique la plus vaste de l'Europe, est appelé à jouer un rôle essentiel à cet égard. Nous ne partageons donc pas le point de vue exposé par M. Tindemans devant la sous-commission, selon lequel le Conseil de l'Europe, «Assemblée de Sages» ou «Commonwealth élargi», doit jouer un rôle important dans les domaines de la culture, du droit et des droits de l'homme. La signature de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la session spéciale que l'Assemblée générale des Nations Unies a consacrée au développement et à la coopération internationale et le débat - qui y a fait suite - sur un nouvel ordre économique comportant un ajustement des relations Nord-Sud rappellent aux démocraties européennes leurs responsabilités communes dans le domaine de la coopération politique à l'échelon mondial.

18. Je voudrais citer ici les propos tenus par M. Garret FitzGerald lorsqu'il nous a invités, nous autres Européens de l'Ouest, à oublier nos tendances particularistes, nos attitudes incohérentes et nos conflits d'intérêts et à essayer de nous juger objectivement: «S'il est exact que le reste du monde admet aujourd'hui la réalité que constitue la puissance économique et politique de la Communauté européenne, distincte des autres pays d'Europe occidentale, pour les habitants des autres continents les Européens de l'Ouest, qu'ils appartiennent ou non à la Communauté, ne semblent pas très différents sur les plans culturel et social. Il faut en tenir compte si nous ne voulons pas sous-estimer le rôle de l'Europe dans le monde d'aujourd'hui en attachant trop d'importance à nos faiblesses et à nos divisions internes, à nos incertitudes économiques, à nos scrupules sociaux. Le fait est que l'Europe compte beaucoup plus pour le reste du monde qu'à ses propres yeux. Ce qui peut parfois nous paraître comme division et faiblesse apparaîtra à d'autres comme un symbole de richesse culturelle, de diversité économique et d'imagination sociale. Mieux encore, c'est peut-être parce que l'Europe n'est ni homogène, ni monoculturelle qu'elle ne constitue pas aux yeux des peuples des autres continents une menace économique, sociale ou militaire.

19. Vue de l'extérieur, c'est-à-dire dans l'optique de cultures totalement différentes, l'Europe apparaît même comme un tout suffisamment harmonieux pour constituer une entité, mais en même temps comme

suffisamment diverse pour offrir aux pays d'autres continents, à différents stades de développement, de multiples formes de liens culturels, sociaux et économiques bénéfiques aux deux parties. Certes, les relations de l'Europe avec bon nombre de ces pays ont pris autrefois la forme du colonialisme. Les effets de ce passé sur les rapports de notre continent avec les pays du tiers monde qui se sont libérés si récemment du système colonial ont été cependant moins négatifs qu'on pouvait le craindre. Pour quantité d'entre eux, le fait que l'Europe ait renoncé pacifiquement à son rôle colonial est au moins aussi important aujourd'hui que le fait qu'elle ait commencé par jouer ce rôle. J'entends par là que, de l'avis général, l'Europe fait œuvre constructive dans ses rapports avec ces pays. De plus, les anciennes puissances coloniales européennes ayant renoncé à l'être, on considère que l'Europe est beaucoup moins menaçante pour l'indépendance et le développement du tiers monde que les superpuissances qui, sans avoir connu l'aventure coloniale, mais préoccupées d'équilibre mutuel, ont continué à intervenir en de nombreux points du globe ou se sont lancées tout récemment dans l'intervention.

20. Considéré sous cet angle, le rôle de l'Europe occidentale dans le monde d'aujourd'hui est, comme je l'ai suggéré, virtuellement plus positif et plus important peut-être que nous ne le pensons nous-mêmes. Il ne comporte plus d'élément militaire. Aucun de nos pays n'entretient plus de forces armées importantes en dehors du continent ni ne cherche à y jouer un rôle important. C'est en partie pour cette raison que l'Europe occidentale est recherchée ou tout au moins acceptée comme partenaire à une échelle et à un degré que ne connaît aucun des autres protagonistes de la scène mondiale...»

21. Je souscris à cette définition du rôle qui doit être celui de l'Europe. Les nations européennes ne jouent, ni individuellement ni dans leur ensemble, un rôle de superpuissance. Il importe donc tout particulièrement que l'Europe développe son rôle de partenaire acceptable en servant de trait d'union entre les deux superpuissances et le reste du monde. Les relations de longue date en matière militaire, politique et économique avec les États-Unis d'Amérique, de même qu'une nouvelle tentative en vue d'une meilleure coopération Est-Ouest dans le cadre de la CSCE, donnent à nos pays l'occasion de se faire les défenseurs de la cause des pays qui se ressentent plus particulièrement du développement des relations Nord-Sud. En adoptant une position indépendante dans ses relations avec les États-Unis ainsi qu'avec l'URSS et ses alliés, l'Europe verrait certainement augmenter ses chances de jouer un rôle actif dans de futures négociations multilatérales en vue d'une restructuration politique et économique des rapports Nord-Sud.

22. Revenant à l'idée que nous nous faisons traditionnellement du rôle politique de l'Europe, je voudrais citer un exemple concret. Au cours des négociations sur la sécurité et la coopération en Europe qui ont eu lieu en 1974 et 1975 à Genève, les Communautés européennes en étaient arrivées à défendre une politique commune et, même, à être représentées à la table de conférence par un porte-parole unique. Il n'y avait eu que des contacts officieux entre les États membres du Conseil de l'Europe. Après la Conférence d'Helsinki, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de procéder régulièrement à des échanges de vues sur la mise en œuvre de l'Acte final de la CSCE pour suivre de près l'évolution dans les divers domaines en vue de la conférence qui doit se tenir en juin 1977 à Belgrade. Ces échanges de vues ont aussi eu lieu au niveau des Délégués des Ministres, avec la participation d'experts des ministères des pays membres; de nouvelles réunions sont prévues. Les avantages directs de ces réunions de représentants de dix-huit États européens ont, de toute évidence, convaincu les autorités politiques compétentes de l'utilité de telles rencontres. Il ne fait pas de doute que le Conseil de l'Europe peut servir de cadre idéal à diverses formes de coordination politique intergouvernementales européennes dans des domaines où les États membres assurent une responsabilité commune à l'égard d'autres parties du monde; comme nous l'avons déjà signalé, la participation active de l'Europe à la restructuration des rapports Nord-Sud n'est que l'un des aspects les plus importants de cette politique.

23. Le Chancelier fédéral d'Autriche, M. Bruno Kreisky, a appelé plus particulièrement l'attention sur cet aspect de la coopération européenne lorsqu'il a pris la parole devant l'Assemblée le 6 mai 1976. Les rapports entre l'Europe démocratique et le monde en voie de développement et le rôle de l'Europe dans le dialogue Nord-Sud étaient ses principaux sujets de préoccupation. M. Kreisky propose que le Conseil de l'Europe assure la coordination dans ce domaine entre démocraties occidentales, européennes et extra-européennes. Cette tribune élargie du Conseil de l'Europe n'aurait pas pour tâche d'élaborer des politiques communes mais servirait essentiellement de cadre à des échanges de vues permanents entre partenaires qui finiraient par

mieux connaître les attitudes et politiques de chacun. Les pays de l'Europe occidentale qui sont membres de la CEE, les pays non membres des Communautés qui font partie de l'OTAN, les pays neutres et leurs partenaires non européens trouveront ainsi des terrains d'entente, ce qui contribuera à rapprocher des points de vue dont la divergence s'explique par la participation, ou la non-participation, des différents pays à telle ou telle organisation. Ce qui unit ces pays, c'est la responsabilité commune qui trouve sa source dans leur attachement aux principes d'une démocratie authentique. Une telle instance de coordination atténuerait les craintes de voir s'instaurer un «directoire», non seulement en Europe mais aussi dans le contexte plus large d'une coopération entre toutes les démocraties industrialisées. Cependant, une telle initiative ne peut aboutir que si elle est politiquement acceptée par les gouvernements membres de la CEE. Nous constatons malheureusement que les membres de la CEE se désintéressent plus ou moins des institutions du Conseil de l'Europe; la preuve en est apportée par le fait que les ministres des Affaires étrangères des Etats membres des Communautés assistent rarement aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les ministres des Affaires étrangères des Etats non membres des Communautés sont évidemment de plus en plus déçus par cet état de choses.

24. L'unité européenne telle qu'elle est préconisée par M. FitzGerald et M. Kreisky va au-delà de l'«union européenne» de M. Tindemans (celle-ci constituant un aspect important de celle-là) et place la politique européenne dans une perspective continentale et mondiale. Conclusion logique de ce raisonnement: si le Conseil de l'Europe n'existait pas, il faudrait l'inventer - comme l'a fait observer M. Kreisky,

4. Activités européennes communes au niveau parlementaire

25. L'examen d'importantes questions de politique internationale constitue l'une des principales activités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe où sont également accueillies des délégations parlementaires du Canada, des Etats-Unis, du Japon et d'autres pays membres de l'OCDE. L'Assemblée consacre des débats aux relations extérieures en vue d'aboutir, dans toute la mesure du possible, à une position commune de toute l'Europe libre sur des événements de portée mondiale ou sur des faits qui ont une incidence sur la vie des citoyens des pays européens.

26. Des parlementaires de presque tous les Etats démocratiques européens examinent ces problèmes à l'occasion de la «réunion jointe» annuelle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Malheureusement, ces réunions n'ont pas toujours été couronnées de succès. Nous avons le sentiment que des réunions jointes consacrées à l'examen de problèmes de politique étrangère retiendront davantage l'attention et feront ressortir la responsabilité commune des parlementaires européens face aux problèmes qui doivent être résolus d'urgence à l'échelon de l'Europe ou du monde. Le jour où le Parlement européen sera élu au suffrage direct et habilité officiellement à discuter de questions de politique étrangère, l'établissement, entre les deux Assemblées, de liens systématiques portant sur un champ d'action plus vaste sera plus important encore qu'à l'heure actuelle. Au niveau parlementaire comme aux autres échelons, les institutions devraient se compléter et non se concurrencer.

D. Davantage d'unité en Europe et de participation démocratique des citoyens

27. En parlant de citoyens européens, nous faisons allusion non à des citoyens types mais à nos compatriotes dans les divers pays. Ces citoyens ont évidemment en commun certains intérêts et il appartient aux hommes politiques européens de fournir le cadre juridique, politique, économique et social qui permettra d'aborder les problèmes communs sans dépouiller les citoyens européens de leur personnalité propre ni, en particulier, de leur majorité politique. Les dirigeants politiques de l'Europe doivent empêcher que les démocraties européennes ne se transforment en technocraties incompréhensibles. Nous partageons le point de vue de M. FitzGerald lorsqu'il dit que nous devons rechercher «...une nouvelle expression politique des réalités complexes de la société moderne : les décisions doivent y être prises à de nombreux niveaux afin d'une part de satisfaire le désir accru qu'ont les citoyens de peser au maximum sur les décisions qui affectent directement leurs vies, d'autre part de tenir compte de la nécessité de prendre quantité de décisions importantes à l'échelle sous-continentale, voire mondiale...». Les citoyens européens tiennent en fait à rendre moins abstraites leurs démocraties et à les voir s'occuper promptement des problèmes posés par l'emploi,

l'inflation, la sauvegarde des ressources et la protection de l'environnement, tout en assurant plus d'égalité et de justice dans le monde. Ils tiennent, par ailleurs, à ce que le pouvoir politique reste aussi proche que possible de ceux qui subissent les conséquences directes des décisions. Nos peuples n'en sont plus au stade où, dans l'évolution de la démocratie, la majorité des électeurs se contentent d'exercer leurs droits démocratiques tous les quatre ou cinq ans à l'occasion d'un scrutin. La relance de l'idée européenne et le resserrement des liens entre les démocraties européennes ne peuvent donc être réalisés qu'en accord avec l'opinion publique des pays européens. Toute initiative visant à renforcer l'unité européenne doit aller de pair avec un renforcement de la représentation politique régionale, notamment dans les cas où celle-ci reflète une identité régionale ou nationale réprimée plutôt qu'elle ne résulte d'un découpage administratif commode. Si l'évolution au sein des Communautés européennes a jusqu'à présent été déterminée dans une mesure beaucoup trop importante par les gouvernements, le débat sur l'«union européenne» future devrait déboucher sur de nouvelles formes de décentralisation du pouvoir de décision.

28. Le rapport de M. Tindemans s'adressait, comme nous le savons, aux chefs d'État et de gouvernement et non aux peuples, c'est-à-dire à la base de notre société. En 1975, l'opinion publique avait cependant été largement sensibilisée par l'élaboration du rapport de M. Tindemans sur l'«union européenne», qui ne pouvait que susciter un vif intérêt. Il incombait donc aux dirigeants politiques de donner dès la publication de ce rapport un aperçu général de l'idée qu'on se faisait, à l'échelon politique le plus élevé, de l'avenir de l'Europe. Malheureusement, les citoyens des pays européens ont constaté que le rapport, qui devait être un «livre vert» sur l'orientation politique future rédigé à l'intention des chefs d'État et de gouvernement des pays de la CEE, suscitait des réactions divergentes et des commentaires critiques. Comment peut-on s'attendre à ce que les peuples d'Europe ne retombent pas dans l'égoïsme national et ne cherchent pas à défendre des intérêts traditionnels si aucune preuve tangible ne leur vient démontrer l'existence d'un plan d'ensemble, portant notamment sur leurs problèmes quotidiens les plus urgents?

29. Ce n'est pas par des artifices de procédure ni par des manoeuvres visant à entraîner les masses que l'on résoudra les problèmes européens; ceux-ci ne seront résolus qu'avec la participation de toutes les forces vives de l'Europe.

30. Des divergences de vues subsisteront malgré la commune volonté de voir se réaliser une union plus étroite. Mais ce fait me semble plutôt normal que désastreux, et je souhaiterais à ce propos m'en tenir à la formule de M. FitzGerald: «...Il est juste que, dans le cadre de la Communauté comme dans celui de l'Europe occidentale au sens large, nous cherchions à concilier nos diverses manières d'aborder les problèmes internationaux et, lorsque nous sommes d'accord, à œuvrer ensemble. Il ne faut pas toutefois vouloir brusquer les choses : nous devons reconnaître que ce que nous faisons à notre époque n'est qu'une petite partie d'un processus historique. N'attendons pas de l'extraordinaire précipitation des événements qui est devenue une des caractéristiques du monde moderne, notamment du fait des progrès technologiques - télécommunications, transports aériens, etc. - qu'elle s'accompagne d'une accélération parallèle de l'évolution des idées dans des pays d'origines et de patrimoines différents. Notre conditionnement historique est le produit de forces profondément enracinées qui ne sauraient se soumettre entièrement à cette accélération alors même que l'évolution des mentalités est nettement plus rapide aujourd'hui qu'elle ne l'était, disons, il y a cinquante ou cent ans...».

31. A tout cela, nous voudrions ajouter les propos, cités par Sir John Rodgers au cours de la session d'octobre 1975 de l'Assemblée, de l'ambassadeur de Grande-Bretagne, qui lorsque le roi de Naples lui demanda d'élaborer une constitution garantissant un système démocratique qui fonctionnerait aussi bien sous son règne que le système britannique, répondit : «C'est là une tâche impossible, Sire ; vous me demandez de construire un arbre ; un arbre ne peut que croître, et croître lentement.»

Conclusion

32. Le rapport sur une future «union européenne» adressé par M. Tindemans aux chefs d'État et de gouvernement des pays des Communautés européennes est assurément un document remarquable. Voyant clairement les initiatives politiques qui peuvent raisonnablement être prises d'ici à 1980, l'auteur indique un certain nombre de domaines concrets se prêtant à une coopération plus étroite. Si ces propositions donnent

une nouvelle dimension aux Communautés européennes, le fait demeure qu'un grand nombre des domaines mentionnés dans le rapport sont identiques ou ressemblent à ceux dont font état un certain nombre de documents de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et qui figurent déjà au Programme de travail intergouvernemental de l'Organisation.

33. En abordant ces divers problèmes, nos pays devraient toujours s'en tenir à la même orientation européenne et viser à l'harmonisation et à l'entente. Les pays membres des Communautés européennes devraient - après s'être consultés, comme cela est normal - tenir régulièrement au courant de leurs activités les pays non membres et développer la coopération avec eux, de préférence par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe. Il conviendrait de coordonner les activités des deux organisations et d'éviter les doubles emplois:

— mise en œuvre de la Résolution 74 (4), compte tenu des secteurs clairement définis réservés aux activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe;

— mise en œuvre de la Résolution 74 (4) en vue d'une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes;

— utilisation accrue des conférences de ministres spécialisés du Conseil de l'Europe en vue d'une coopération élargie des pays de l'Europe occidentale;

— adhésion des Communautés européennes en tant que telles aux conventions et accords élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe;

— adhésion des Communautés européennes en tant que telles à la Convention européenne des Droits de l'Homme et reconnaissance du droit de recours individuel (à long terme, en matière de droits fondamentaux, politiques et économiques, la norme devrait être le niveau le plus élevé atteint dans un État européen, les autres États devant s'aligner progressivement).

Comme le signale le rapport, les relations de travail entre les deux organisations se sont améliorées depuis un an.

34. Étant donné la responsabilité que les pays européens assument en commun à l'égard des problèmes politiques, économiques et sociaux dont la solution s'impose d'urgence pour notre continent, ainsi que la responsabilité qu'ils partagent à l'égard d'autres parties du monde, une coopération est nécessaire plus précisément:

— dans le domaine économique entre pays membres, à l'intérieur des Communautés européennes aussi bien qu'à l'extérieur (coopération monétaire par l'intermédiaire du «serpent»);

— dans le domaine politique, entre tous les pays démocratiques européens ainsi qu'entre ces derniers et d'autres pays démocratiques non européens (mise en œuvre des accords de la CSCE, dialogue Nord-Sud, sauvegarde des institutions démocratiques, etc.). Pour ce qui est de ce dernier aspect, le Conseil de l'Europe constitue l'organe de coordination idéal.

35. Il conviendrait enfin d'attacher la plus grande importance à une coopération élargie entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen afin d'améliorer l'échange d'informations et la consultation au niveau parlementaire européen par l'organisation de réunions jointes du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire sur des questions qui intéressent toute l'Europe et qui engagent la responsabilité de l'Europe dans son ensemble envers d'autres parties du monde.

36. Notre Assemblée devrait appuyer l'utilisation du rapport de M. Tindemans en tant que «livre vert» pour achever l'union plus étroite de l'Europe démocratique sur la base des critères indiqués ci-dessus.