

LE CONSEIL DE L'EUROPE

=====

Testo pubblicato dal lod. Dipartimento politico federale,
in occasione della Giornata d'Europa 1966.

Le Conseil de l'Europe

I. Historique, organisation et champs d'activité

L'idée d'un "Conseil de l'Europe" fut lancée au congrès de l'Europe qui se tint à La Haye en mai 1948 sous la présidence de Sir Winston Churchill. Les cinq pays qui avaient signé le pacte de Bruxelles deux mois auparavant (France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) furent l'élément moteur et ils entamèrent les négociations qui aboutirent le 5 mai 1949 à Londres à la signature du statut du Conseil de l'Europe.

Les pays signataires étaient à l'origine: France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark, Irlande, Italie, Norvège, Suède. Le statut étant entré en vigueur le 3 août 1949, les pays suivants y adhérèrent successivement: Grèce, Turquie, Islande, République fédérale d'Allemagne, Autriche, Chypre, Suisse (6 mai 1963) et Malte. Le Statut prévoit que tout Etat européen peut, s'il le désire et s'il affirme sa volonté de mettre en pratique les intentions proclamées au Préambule du Statut, être invité à devenir membre, après consultation de l'Assemblée. Le siège du Conseil est à Strasbourg.

Le Conseil de l'Europe se propose de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social (cf. Préambule et Art. 1 du Statut). Le Conseil de l'Europe ne légifère pas, il ne fait qu'adopter des procédures de coopération gouvernementale. Son action peut en principe s'exercer dans tous les domaines; toutefois elle doit respecter le domaine propre des autres organisations internationales, particulièrement des Nations Unies, et ne doit pas aborder les problèmes de défense nationale.

Chaque membre assume les frais de sa propre représentation. Les dépenses du Secrétariat général et les autres dépenses communes sont réparties entre les pays membres dans une proportion fixée d'après le chiffre de leur population. Le budget annuel est soumis à l'approbation du Comité des Ministres.

Le Comité des Ministres représente les gouvernements des pays membres, à raison d'un représentant par Etat. Il siège à la façon d'une conférence internationale au niveau gouvernemental. C'est lui qui dispose des pouvoirs effectifs: il représente le Conseil à l'extérieur, adopte des conventions, adresse des recommandations aux gouvernements, etc., selon une procédure réglée par son statut et par son règlement intérieur.

Il se réunit à huis clos, avant l'ouverture des sessions de l'Assemblée consultative et, en outre, toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Ses sessions étant peu nombreuses, il est représenté dans l'intervalle de ses sessions par un Comité permanent des délégués des Ministres, composé de hauts fonctionnaires.

C'est en outre du Comité des Ministres que dépendent les divers Comités d'experts -- temporaires ou permanents -- qui étudient différentes questions sous leur aspect technique. Il en sera parlé plus loin, à propos de la participation de notre pays à leurs travaux.

L'Assemblée consultative constitue un essai de collaboration internationale sur le plan parlementaire. Elle se compose de 147 représentants des dix-huit pays membres, dont le nombre varie de 18 pour les plus importants (RFA, France, Italie, Royaume-Uni) à 3 pour les plus petits (Islande, Luxembourg, Malte); il est de 6 pour la Suisse. Les représentants sont délégués par les assemblées législatives de chaque Etat qui les choisissent en général au sein des principaux partis; ils exercent cependant leur mandat à titre purement individuel. L'Assemblée consultative n'a pas de pouvoir effectif; comme son nom l'indique, elle ne joue qu'un rôle consultatif, formulant des recommandations, des résolutions, des avis ou des directives.

Elle siège deux fois par an, au printemps et en automne, en séances publiques. Le travail se fait au sein de commissions générales ou spéciales; les principales sont les Commissions 1) politique, 2) économique, 3) sociale, 4) culturelle et scientifique, 5) juridique, 6) de la population et des réfugiés, 7) du règlement.

Le Comité mixte est chargé de la coordination entre le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative. Des représentants de chacun y siègent.

Le Secrétariat général constitue un corps de fonctionnaires internationaux qui assurent l'administration du Conseil. Il se subdivise en Directions (Affaires Politiques, Information et Presse, Affaires Economiques et Sociales,

Affaires Juridiques, Droits de l'Homme, Affaires Culturelles, Affaires Administratives, Greffe de l'Assemblée). Le Secrétaire général actuel est M. Peter Smithers (Royaume-Uni).

Dans le domaine politique, le Conseil de l'Europe cherche à réaliser l'unification de l'Europe; il voudrait réaliser la cohésion régionale en harmonisant les politiques nationales des Etats membres.

Il s'est occupé, en dépit du Statut, de questions de défense et soutint le projet de CED; cependant, depuis la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1955, il a pratiquement abandonné les questions militaires à cette dernière.

Un de ses objectifs a aussi été d'assurer le contrôle parlementaire de l'OECE par son Assemblée consultative. Depuis l'élargissement de l'Organisation de coopération et de développement économique qui inclut maintenant des Etats extra-européens, l'Assemblée consultative se contente à ce titre de discuter chaque année le rapport de l'OCDE.

Sur le plan économique, le Conseil de l'Europe a contribué à jeter les bases de certaines institutions économiques européennes (UEP, CECA) et il s'est attaché à suivre les réalisations de l'OECE, puis de l'OCDE. Il a adopté des recommandations, dans une forme souvent très détaillée, sur des problèmes économiques tels que: organisation des marchés agricoles, brevets, tarifs douaniers, relations avec les territoires d'outre-mer. Cette activité économique est cependant relativement accessoire.

Un grand nombre de questions juridiques sont à l'étude et touchent des domaines très divers, tels que l'extradition, le traitement réciproque des nationaux, l'état-civil, le règlement pacifique des différends, la simplification des formalités douanières, les brevets d'invention (la Suisse a adhéré en 1958 à une convention européenne relative aux brevets d'invention), etc.

Quant aux questions sociales, le Conseil de l'Europe cherche à mettre en vigueur un code européen complet établissant des normes de sécurité sociale. Il aborde aussi les problèmes du logement, de la main-d'oeuvre, des travailleurs migrants, etc. D'autre part, des comités d'experts ont élaboré un grand nombre de conventions dans le domaine de la santé publique.

Dans le domaine culturel, le Conseil de l'Europe est la seule organisation intergouvernementale à envisager et à promouvoir une collaboration européenne. L'activité culturelle est contrôlée par le Conseil de la Coopération culturelle qui compte 20 membres (18 Etats membres du Conseil de l'Europe, Espagne et Saint-Siège).

Une convention culturelle européenne a été adoptée en 1954. La Suisse y a adhéré le 13 juillet 1962. Trois autres conventions, auxquelles la Suisse n'est pas partie, traitent des études universitaires.

Le Conseil de l'Europe accorde des bourses de recherche sur des sujets propres à diffuser l'idée européenne; il favorise les échanges inter-universitaires. Il subventionne la traduction d'oeuvres littéraires écrites dans les langues européennes peu connues (dont le romanche). Il coordonne l'organisation périodique de grandes expositions européennes d'art.

Le Conseil de l'Europe a pris des initiatives originales en vue de la défense des droits de l'homme. Le 4 novembre 1950 a été signée la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales; entrée en vigueur le 3 septembre 1953 après dépôt de dix instruments de ratification, elle institue des organes internationaux chargés d'assurer cette sauvegarde: une Commission Européenne des Droits de l'Homme a compétence pour recevoir et examiner les plaintes d'un gouvernement membre contre un autre, ou même d'un individu ou d'une organisation non gouvernementale contre un gouvernement; si le différend ne peut être réglé à l'amiable et s'il n'est pas soumis à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, l'affaire est portée devant le Comité des Ministres qui statue.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme peut prononcer des jugements sans appel.

La question des réfugiés et des excédents de population a retenu l'attention du Conseil de l'Europe qui a nommé un représentant spécial pour les réfugiés. Il a créé un fonds de rétablissement destiné à venir en aide aux réfugiés.

A partir de mai 1966, le Conseil de l'Europe disposera d'un programme de travail systématique, adopté par le Comité des Ministres, mettant en ordre l'ensemble des activités mentionnées ci-dessus et fixant la date d'achèvement de chaque projet. Cet instrument permettra une rationalisation de l'oeuvre accomplie et facilitera la collaboration avec d'autres organisations internationales.

II. La Suisse et le Conseil de l'Europe

En 1953, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait offert aux pays non membres la conclusion d'accords réglant leur association à certaines activités de l'organisation.

Sans entrer en pourparlers officiels avec le Conseil de l'Europe, la Suisse a progressivement délégué des observateurs dans plusieurs de ses organes. Cette collaboration a tout d'abord intéressé des Comités d'experts: domaine des brevets d'invention (1951), de la santé publique (1955), de la radiodiffusion et télévision (1957), de l'entraide judiciaire en matière pénale (1957), comité européen pour les problèmes criminels (1958), produits de la vigne et spiritueux (1959), Convention consulaire européenne (1960), sécurité sociale (1960), sauvegarde de la nature (1961). Les travaux purement techniques de ces comités permettaient à la Suisse de prendre part à l'harmonisation des législations dans les domaines concernés, sans être engagée par les prises de position politiques du Conseil de l'Europe.

Parallèlement, le Secrétaire général de l'organisation avait, en été 1959, invité la Suisse à désigner des parlementaires pour suivre les travaux en matière économique de l'Assemblée consultative, notamment en ce qui concerne les relations avec l'OECE. Après la réorganisation de cette dernière institution, décidée en 1960, le Conseil de l'Europe se trouvait être le seul organisme non technique de caractère purement européen réunissant la presque totalité des pays de l'Europe occidentale, et notamment presque tous les membres des deux groupements économiques européens, Marché Commun et AELE. Dès lors, il apparut que l'invitation du Conseil de l'Europe valait d'être acceptée et le Conseil fédéral décida donc de recommander aux Chambres une réponse affirmative, tout en leur laissant le soin de choisir elles-mêmes le mode de désignation de leurs représentants. Les 21 et 22 septembre, donnant suite à cette recommandation, le Conseil national et le Conseil des Etats décidaient, à de très fortes majorités, d'accepter l'invitation du Conseil de l'Europe et désignaient les douze représentants suisses (six observateurs et six suppléants) selon une clé de répartition entre partis mise au point par les présidents des fractions et les bureaux des deux assemblées. Le 1^{er} mars 1961, les douze personnalités désignées participaient, pour la première fois, à un débat de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Dans leur activité à Strasbourg, ces parlementaires suisses ne représentaient pas officiellement notre pays. Il était aussi convenu qu'ils n'intervinssent que dans les débats économiques et ne participassent -- à l'époque du moins -- qu'aux travaux de deux commissions, la Commission économique et celle de l'agriculture.

A l'initiative de certains parlementaires, la question d'une adhésion pleine et entière de la Suisse au statut du Conseil de l'Europe fut par la suite examinée de plus près. Le 26 octobre 1962, le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée fédérale un rapport sur les relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe, qui faisait le point de la collaboration effective entre la Suisse et l'organisation et envisageait les conséquences qu'une adhésion aurait pour notre pays, tant sur le plan technique que sur le plan politique. Après consultation du Parlement, le Conseil fédéral décida de soumettre à l'approbation des Chambres l'adhésion de la Suisse au dit statut.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, après consultation de l'Assemblée consultative, invita en date du 17 décembre 1962 la Confédération à devenir membre du Conseil de l'Europe et à adhérer au Statut de l'organisation. Par l'Arrêté fédéral du 19 mars 1963, l'Assemblée fédérale a approuvé le Statut du Conseil de l'Europe. Le Chef du Département politique l'a signé au nom de la Suisse le 6 mai à Strasbourg. Devenue ainsi membre de l'organisation, la Suisse participe depuis lors d'une manière pleine et entière à toutes les activités du Conseil de l'Europe.

A la suite de l'adhésion à la convention sur les demandes de brevets (1958) et à la convention culturelle (1962), la Suisse est devenue partie à neuf nouvelles conventions européennes (privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et de ses organes, règlement pacifique des différends, échange de divers matériaux médicaux, pharmacopée européenne). Ces conventions ont fait l'objet des messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 21 septembre 1964 et du 1^{er} mars 1965. Par message du 1^{er} juin 1966, six nouvelles conventions (extradition, assistance judiciaire, visas, classification des brevets d'invention) ont été soumises à l'approbation des Chambres fédérales.

LA SUISSE ET LES CONVENTIONS EUROPEENNES

1. Conventions ratifiées

1.1. Privilèges et Immunités	:	4	conventions	-	14	Etats
1.2. Convention culturelle	:	1	"		19	"
1.3. Règlement pacifique	:	1	"		10	"
1.4. Pharmacopée européenne	:	1	"		8	"
1.5. Conventions médicales	:	3	"		13	"
1.6. Demandes de brevets	:	1	"		14	"
		<u>11</u>	"			
		=====				

2. Conventions signées

2.1. Extradition	:	1	"		6	"
2.2. Assistance judiciaire en matière pénale	:	1	"		4	"
2.3. Circulation des personnes (visas)	:	3	"		10	"
2.4. Classification des brevets	:	1	"		11	"
		<u>6</u>	"			
		=====				

3. Conventions non signées

3.1. Droits de l'Homme	:	6	"		15	"
3.2. Diplômes scolaires et universitaires	:	4	"		15	"
3.3. Charte sociale	:	1	"		7	"
3.4. Sécurité sociale	:	8	"		13	"
3.5. Etablissement	:	1	"		6	"
3.6. Télévision et radio	:	4	"		11	"
3.7. Divers (juridiques)	:	6	"		-	"
3.8. Divers	:	4	"		-	"
		<u>34</u>	"			
		=====				

N.B.

Les conventions, signées par décision du Conseil fédéral, doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale avant d'être ratifiées et d'entrer en vigueur pour la Suisse.
