

## **The Adjustment of Legal Instruments to the New European Architecture**

Tulbure Sarmisegetuza

*Danubius University of Galati, Faculty of Law, tulburesarmisegetuza@univ-danubius.ro*

**Abstract:** The agreements of the first generation combined with the PHARE extended to all CEE countries have the ambition to support and accelerate the democratization and restructuring Eastern Europe countries. It is now important to consolidate this extra support and a recomposition of space around the pole of European Community and beyond its immediate influence sphere, across the continent, including the USSR, with, possibly, the involvement of U.S. and Canada. The location plan showing new lines of forces, new reports, and news breaks, the Community needs to refine his own architectural design, plan and prepare new Extensions, on the basis of association agreements with a new type: the "Europe Agreements" with, in principle, all countries of Central Europe, without condemning the isolation of the other countries, especially the ex-USSR. The association of the non-great power in fact, not being regarded as a non-relationship. The ex-USSR must enjoy a special relationship when it moves itself even on the path of democratization and restructuring building on existing structures, such as the Council of Europe and the CSCE. The pan-European cooperation is then superimposed European association.

**Keywords:** European agreement; democratization; legal restructuring

### **1. Des Accords d'Association d'un Type Nouveau: les "Accords Européens"**

La Communauté peut conclure des accords d'association sur la base de l'article 238 du Traité CEE. Cette disposition permet à la Communauté de s'engager à l'égard d'un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale. L'examen de la pratique ne révèle aucun engagement à l'égard d'une organisation internationale mais fait place à des accords avec des Etats tiers dans un double perspectif; ou bien l'association est envisagée dans la perspective d'une admission (Grèce, Turquie); ou bien l'association demeure innomée et elle s'analyse en une coopération en vue du développement économique et social de partenaires privilégiés. Ces partenaires sont alors liés individuellement dans le cadre d'accords bilatéraux selon un type d'accord (ex. accords avec les Etats du Maghreb, du Machrek, Israël, ou, selon des modalités spécifiques, l'accord avec la Yougoslavie) ou, collectivement, mais non sur la base d'une convention unique, sans qu'il puisse s'agir d'un accord avec une union d'Etats (la Convention de Lomé avec les Etats ACP). C'est spontanément par rapport à l'association préadhésion que se conçoit la problématique des relations entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale, mais la situation économique de ces pays n'exclut pas toute référence à l'association-coopération en vue du développement économique et social (Raux, 1999).

Sur ces bases, trois questions méritent réflexion pour définir l'association la plus appropriée. Quels partenaires? Quelle forme? Quel contenu?

### 1.1. Les Partenaires

Ceux-ci doivent être des Etats européens démocratiques et adhérer à l'économie de marché.

#### *a) Des Etats européens*

La perspective d'une admission, sur la base de l'article 237 du Traité CEE, conduit à réserver la qualité de partenaire associé aux seuls Etats européens, y compris si l'admission n'est pas inéluctable. Il peut même apparaître opportun d'écarter toute référence à une telle éventualité pour sauvegarder la cohésion de la Communauté et ne pas compromettre son évolution sur la voie d'une union plus étroite, ou pour assurer la capacité concurrentielle des partenaires et ne pas compromettre les chances d'évolution concertée des pays partenaires dans leurs relations réciproques et dans leurs relations avec la Communauté.

Que l'intention des parties à l'accord d'association soit déclarée ou non, celui-ci n'en demeure pas moins un instrument de la construction européenne et de la recomposition de l'espace européen. Alors que les accords avec les pays de l'AELE concourent à la constitution d'un "espace économique européen", les accords avec les pays de l'Europe centrale et orientale contribueront à la constitution d'un espace à la fois économique, culturel et politique, sans qu'il y ait pour autant intégration dans la Communauté. En ce sens, il est logique, comme la propose la Commission, d'évoquer des "accords européens", ceux-ci reflètent la proximité géographique, des valeurs partagées, et une interdépendance accrue.

L'association est alors un instrument indispensable pour "surmonter les divisions de l'Europe" (Conseil européen de Strasbourg), des "divisions contre nature... imposées par l'idéologie et l'affrontement" (Conseil européen de Dublin) et, au contraire, un instrument approprié pour rassembler "des pays avec les peuples desquels nous partageons le même héritage et la même culture" (Conseil européen de Dublin). Ces premières considérations permettent de conclure que l'ensemble des Etats d'Europe centrale et orientale ont a priori vocation à s'associer à la Communauté.

La R.D.A., pourtant signataire d'un accord de première génération, constitue bien entendu un cas particulier puisqu'elle doit être intégrée à la RFA "sans révision du traité (Conseil européen de Dublin) et, de ce fait, ne sera plus une entité internationale. L'unification allemande (sera néanmoins...) un facteur positif pour le développement de l'Europe dans son ensemble". La R.F.A. unifiée devrait logiquement plaider en faveur de l'association de ses voisins plus ou moins immédiats.

En revanche, l'Union soviétique doit être écartée du bénéfice de l'association quelle qu'elle ait pu être la participation de certaines de ses républiques à l'histoire de l'Europe et au développement de sa culture. Toute participation de l'URSS aux accords européens, dont le point d'ancrage est la Communauté, hypothéquerait la qualité et l'intensité des relations des pays d'Europe centrale et orientale avec la Communauté et ferait le jeu de forces centrifuges. La vocation de l'URSS est de constituer elle-même une confédération et d'établir à ce titre des relations de coopération avec la Communauté et ses partenaires associés dans un cadre élargi de caractère paneuropéen.

L'association des pays d'Europe centrale sera, au contraire, la garantie d'un intérêt accru à leur propre coopération avec l'URSS et servira de trait d'union entre la Communauté et l'URSS, un peu à l'exemple de la Finlande qui joue traditionnellement ce rôle. La non association de l'URSS ne saurait, en effet, signifier l'absence de relations spécifiques, a fortiori maintenant qu'elle s'est engagée sur la voie de la démocratie et du marché! (Plantey, 2000)

La Yougoslavie, quant à elle, pourrait redécouvrir son européisme en demeurant un Etat ouvert sur la Méditerranée. Désormais bénéficiaire de l'assistance coordonnée du G.24, et engagée sur la voie de la restructuration, elle pourrait mettre en perspective des relations inspirées par la politique méditerranéenne et renoncer à jouer le rôle de PVD non aligné. Ainsi, les liens historiques, que ne manque pas de confirmer une unité architecturale de Prague à Zagreb, pourraient-ils l'emporter sur des liens souvent idéologiques et artificiels, et justifier la conclusion d'un nouvel "accord européen" ou la révision de "l'accord existant", sur la base d'une référence expresse à l'article 238. L'association de la Yougoslavie européenne serait une pièce maîtresse de la construction de l'ensemble européen autour du noyau dur de la Communauté. Elle n'en favoriserait d'ailleurs que mieux l'union entre la Grèce, Etat membre le plus isolé, et les autres Etats membres. Un tel ensemble, aux contours de l'Europe centrale et orientale, n'est cependant concevable qu'à la condition d'être homogène politiquement. Les Etats européens doivent être des Etats démocratiques.

*b) Des Etats démocratiques*

La perspective d'une admission, même non explicitée dans un accord, exclut toute ambiguïté quant à l'adhésion des pays candidats aux principes démocratiques qui inspirent la Communauté. Le "conditionnant" qui caractérise l'assistance coordonnée aux pays d'Europe centrale et orientale est nécessairement de rigueur dans l'hypothèse d'une association (Raux, 1999). Le Conseil Européen de Dublin (1990) ne laisse planer aucun doute à ce sujet. Pour celui-ci "l'Europe (doit être) unie dans son engagement en faveur de la démocratie, du pluralisme, de l'état de droit, du respect intégral des droits de l'homme... (et des principes de l'économie de marché)". Si la Communauté est prête à négocier des accords d'association dès que possible, c'est bien entendu sous réserve que "les conditions fondamentales en ce qui concerne les principes de la démocratie et le passage à une économie de marché) auront été remplies".

L'adhésion à l'économie de marché semble même relever de cette exigence démocratique. Il ne semble pas qu'il puisse y avoir de démocratie véritable et durable sans marché, c'est-à-dire une conciliation de l'offre et de la demande, ou plus concrètement des opérateurs économiques et des consommateurs. "Ce faisant" dit Jacques Delors dans son discours d'ouverture du colloque de Gand, le 10 mai 1990, la Communauté "n'exprime aucun paternalisme; elle ne fait que désigner les fondements de sa propre unité, qui servira un jour de base à l'organisation du continent". A en croire les conclusions de la conférence de Bonn consacrée aux relations économiques internationales, au cours du premier semestre 1990, l'idée fait son chemin et inspirera désormais les travaux de la C.S.C.E. à l'échelle du continent.

Cependant, l'adhésion aux nouveaux principes ne doit pas être formelle et relever du discours. Elle doit se traduire dans les faits pour prolonger une expression pluraliste à l'occasion d'élections libres. La Communauté doit subordonner le passage de La coopération commerciale et économique à l'association à l'accomplissement de progrès décisifs dans la mise en place des conditions qu'elle s'est déjà imposées pour la coopération. Bien plus, la poursuite de la négociation des accords d'association et leur maintien en vigueur sont eux-mêmes liés à la qualité des résultats. La suspension des négociations ou de l'application des accords, voire leur dénonciation, sous réserve d'une clause en ce sens, devraient pouvoir sanctionner toute entorse aux principes démocratiques. Une admission, pas nécessairement automatique, pourra au contraire consacrer une identité de pratiques démocratiques dès lors que des progrès substantiels auront été réalisés sur le plan économique. Précisément, pour être associés, les Etats européens démocratiques doivent adhérer à l'économie de marché.

*c) Des Etats adhérant à l'économie de marché*

L'économie de marché inspire la Communauté, alors même que celle-ci est "accompagnée" de politiques volontaristes qui permettent d'en atténuer certains méfaits, au nom de la "cohésion économique et sociale". Les Etats membres ne sauraient s'écarter de cette règle; les Etats associables doivent s'y préparer et hâter leur "transition" vers une économie de marché, et les Etats associés ne doivent pas perturber le fonctionnement du marché commun. Inversement, les Etats associés doivent être à même de supporter le choc de la libération des échanges, sous réserve de mesures dérogatoires à titre précaire ainsi que de mesures de sauvegarde et avec le concours de mesures d'assistance et de coopération (Raux, 1999).

C'est dire que les Etats associés doivent accepter la vérité des prix et avoir le souci de la stabilité de leur économie. L'accès à la propriété privée, le démantèlement des monopoles, la convertibilité des monnaies, la création des services financiers, l'adaptation du marché de l'emploi dans le respect des droits sociaux, font figure de préalables auxquels les Etats associés devraient se plier en acceptant les règles du commerce international sur les bases d'une adhésion au GATT, et en pratiquant une politique de réajustement structurel conforme aux prescriptions du Fonds Monétaire International.

Les accords de commerce et de coopération entre CEE et P.E.C.O., ainsi que les mesures autonomes complémentaires concourent à l'insertion dans le marché mais impliquent un effort considérable des candidats à l'association et une mobilisation générale à la mesure de l'enjeu. La variété des situations économiques des différents pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que le degré d'empressement manifesté à s'engager sur la voie du marché n'est bien sûr pas étrangère à la forme de l'association.

## **1.2. La Forme**

L'émergence quasi concomitante des pays d'Europe centrale et orientale à la vie démocratique, leur commune appartenance au CAEM et l'existence de relations commerciales entre eux ou avec leur voisin soviétique pourraient conduire à considérer logique une association avec l'ensemble des PECO, agissant collectivement (à la manière des ACP) ou même unitairement sous couvert d'une "union d'Etat". La conclusion probable et prochaine d'un accord avec les pays de l'AELE, agissant collectivement en vue de la création d'un "espace économique européen", pourrait faire figure de précédent. En fait, d'autres arguments plaident en faveur d'une association bilatérale, sous réserve d'un accord type, et, sans exclure, à l'avenir, la constitution d'une structure multilatérale.

*a) Une association bilatérale*

L'association bilatérale semble la "forme la plus appropriée". Elle semble même s'imposer pour des raisons à la fois politiques et économiques.

Il est maintenant évident que la démocratie pluraliste n'a pas fait les mêmes progrès dans tous les PECO. L'organisation d'élections formellement libres en Roumanie et en Bulgarie n'a pas suffi à transformer ces pays en de véritables démocraties. L'instauration d'un système pluraliste respectueux des droits de l'homme et de la primauté du droit en particulier, ne semble pas la préoccupation première des successeurs de Ceausescu. La conclusion effective de l'accord de commerce et de coopération avec la Roumanie, sous réserve du respect des principes démocratiques, constitue un préalable à la conclusion d'un accord dit de deuxième génération. Une approche unitaire de ces pays n'est donc pas présentement à l'ordre du Jour. Il en va parallèlement pour des raisons d'ordre économique.

La Communauté a devant elle des partenaires dont le développement est inégal (Tchécoslovaquie et Hongrie par opposition à la Roumanie), dont la dette extérieure est plus (Hongrie-Pologne) ou moins élevée (Tchécoslovaquie-Roumanie) ou dont l'évolution vers des structures d'économie de marché est plus (Hongrie-Pologne) ou moins avancée (Roumanie-Bulgarie). De telles disparités légitiment une approche bilatérale. C'est bien la conclusion à laquelle le Conseil européen de Dublin semble d'ailleurs parvenir. En effet: "Des discussions s'engagent en vue de la conclusion avec chacun des pays d'Europe centrale et orientale, d'accords d'association...". En revanche, il s'agira bien d'accords d'association, même si, a priori, il ne sera pas fait mention de leur vocation à conduire à l'admission, et il s'agira d'instruments finalisés au service de la construction européenne. Là encore le Conseil européen de Dublin est explicite: "L'article 238 du Traité fournira la base de ces nouveaux accords d'association, encore désignés sous le nom d'accords européens". Enfin, une structure type, avec en particulier "un cadre institutionnel pour le dialogue politique" permettra de transcender les différences et de préserver l'avenir.

*b) Vers une structure multilatérale*

La Communauté peut compter sur l'efficacité des accords de première génération, puis, des accords européens, dits de seconde génération, ainsi que sur l'effet d'entraînement des mesures autonomes pour précipiter la restructuration économique et sociale de nos partenaires et envisager ultérieurement avec eux leur regroupement partiel (Pologne - Tchécoslovaquie - Hongrie - Yougoslavie) ou global (y compris la Roumanie et la Bulgarie) dans le cadre d'une "union" au sens de l'article 238 CEE.

La création d'une telle union pourrait s'avérer d'autant plus opportune que les PECO seront appelés à envisager des problèmes communs ayant trait à leurs relations réciproques ou à leurs relations communes avec l'URSS. Elle pourrait également apparaître comme le pendant de l'AELE avec laquelle elle pourrait établir des relations étroites. Elle pourrait surtout permettre de multilatéraliser des relations de la CEE avec les PECO, dans le respect de leurs différences. Le dialogue politique prévu dans le cadre institutionnel propre à chaque accord pourrait notamment être porté de façon plus efficace à un niveau multilatéral, sans souci de répétitions et sans risque de contradictions. Ce serait faciliter d'autres formes de coopération à une échelle plus large, et pan-européenne, tout en sachant que le contenu même des accords européens devrait lui-même révéler le souci de donner une expression concrète à la politique de proximité de la Communauté.

*c) Le contenu*

Sans préjuger du "mandat" de négociations du Conseil à la Commission ni de l'issue de celles-ci, il est possible de dégager l'épure des accords européens autour de cinq volets essentiels.

Le premier volet apparaîtra le plus naturel dès lors qu'il s'agit d'associer les nouveaux adeptes de l'économie de marché à une Communauté dont l'un des "fondements" est la libre circulation des marchandises dans le cadre d'un grand marché intérieur. Les parties à l'accord auront donc pour objectif le libre échange, en principe réciproque, à réaliser par étapes successives, compte tenu de l'évolution de la situation et des réformes entreprises par les pays partenaires dans leur transition vers l'économie de marché, dans le respect des règles du GATT. La Communauté favorisera leur restructuration par un désarmement tarifaire accéléré et une libération anticipée de leurs échanges.

Les pays associés, quant à eux, s'engageront à ouvrir leurs marchés selon un calendrier plus souple et adapté à leur situation respective. La libre circulation des marchandises étant acquise, les parties pourront prendre les mesures de nature à favoriser la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et procéder au rapprochement des législations et réglementations économiques en

direction de celles de la Communauté. La dynamique du libre échange ne jouant pas nécessairement en faveur des pays associés, et pouvant même avoir un effet négatif pour les plus faibles, il apparaîtra nécessaire d'instituer une coopération économique et financière à l'image de ce qui est prévu dans le cadre de l'Acte Unique en tant qu'antidote et complément de la libération des échanges.

La coopération économique devrait être à la mesure des compétences de la Communauté dans l'ordre économique et s'étendre en principe aux mêmes domaines, a fortiori à ceux qui ont été considérés comme prioritaires par les accords de première génération et (ou) par le programme Phare étendu à tous les pays d'Europe centrale et orientale. La coopération appuiera donc les changements structurels et favorisera l'insertion des pays associés dans le cadre du GATT.

Les mesures autonomes adoptées dans le cadre de PHARE pourraient alors faire place à une mesure «garantie» dans un cadre contractuel, sous la réserve souhaitable du maintien d'une coordination à l'échelle du Groupe des 24 de l'OCDE. La Communauté pourrait notamment s'engager à financer des projets conformes à l'accord d'association et dans le cadre d'une dotation dont le montant serait fixé sur une base pluriannuelle en fonction des caractéristiques propres à chaque pays associé. Les instruments financiers pourraient prendre la forme de subventions, de prêts de la BEI, de prêts de la Communauté (CECA-CEEA-facilités communautaires), ou de capitaux à risques. Enfin, les accords d'association devraient contraindre les Etats membres à prendre des mesures communes en matière de crédit à l'exportation et d'assurance-crédit. La coopération culturelle devrait être une marque tangible de la spécificité des accords, et la reconnaissance par la Communauté de l'identité culturelle européenne des pays associés. Des programmes élaborés d'un commun accord pourraient être éligibles à un financement commun en vue de redonner vie à cette identité culturelle européenne. Enfin, un cadre institutionnel approprié témoignera de la communauté de dessein qui unit les parties.

Un conseil d'association, comme dans tout accord de ce type, sera habilité à prendre les décisions et servira de cadre au dialogue. Le dialogue pourra être un dialogue politique dont l'objet dépassera celui de l'accord puisque les parties pourront débattre des grandes questions intéressant l'ensemble des PECO. Le respect des principes démocratiques conditionnant le maintien de l'accord et la poursuite du dialogue politique, une commission parlementaire mixte (Parlement Européen et Parlement du pays associé) trouvera naturellement place dans l'association pour l'animer et assurer le contrôle démocratique de son exécution. C'est sans doute là que la Communauté pourra trouver la justification d'une coopération plus ambitieuse de caractère paneuropéen.

## **2. Vers une Coopération Multilatérale: des Accords Paneuropéens**

La conclusion d'accords d'association avec chacun des pays d'Europe centrale et orientale dans de brefs délais n'est pas de nature à régler les problèmes relationnels entre ces pays eux-mêmes, ou entre ces pays et l'URSS, voire entre l'ensemble de ces pays et la Communauté. La non association de l'URSS en particulier, ne peut se traduire par un isolement de l'URSS au moment même où ce pays se démocratise et adhère à l'économie de marché. La Communauté ne peut s'avancer sur la voie de l'Union européenne sans se soucier de l'ordonnement de ses relations multilatérales à l'échelle du continent. A cet égard, le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (ou C.A.E.M.), le Conseil de l'Europe et la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CS.CE.) peuvent constituer, à des titres divers, trois points d'ancrage pour une coopération paneuropéenne.

### 2.1. Une "Collaboration" avec le C.A.E.M.

Le C.A.E.M. n'est pas a priori un partenaire pertinent. Ses rameaux cubain et asiatiques (Mongolie ou a fortiori Vietnam) ne le désignent pas spontanément pour une coopération fut-elle "pan"européenne. L'opportunité d'une telle coopération peut-elle même être contestée dès lors que le C.A.E.M. a été institué par et pour des pays à économie planifiée et que ses membres européens ont opté pour l'économie de marché. Néanmoins, une évolution du C.A.E.M. n'est pas à exclure. Tout porte à croire que cette organisation pourra devenir avec un personnel allégé le pendant oriental de l'OCDE avec laquelle la Communauté entretient une "collaboration" au sens de l'article 231 du Traité CEE. Certes, ce fondement juridique exclusif ne saurait être retenu et il ne peut être question de systématiser le parallélisme, puisque la Communauté ne participera pas aux travaux du G.A.E.M. Néanmoins, il est possible d'envisager une collaboration sur la base de l'article 235 qui a déjà servi de base juridique à la déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la CEE et le C.A.E.M.

La collaboration devrait dépasser la simple "liaison opportune" avec une organisation internationale au sens de l'article 229, sans atteindre l'intensité des liens résultant d'une association avec une organisation internationale. Les deux organisations pourraient envisager leurs relations avec le souci de faciliter l'application des accords de commerce de coopération commerciale et économique, en particulier avec l'URSS, et des accords d'association susceptibles d'être conclus avec les PECO. Trois thèmes pourraient être privilégiés: les statistiques, la standardisation, l'information et les réseaux de communication. Leur commun développement et leur commune utilisation sont, en effet, de nature à lier les économies et à en assurer l'essor. La coopération statistique permettrait une coopération plus large sur des bases communes et fiables et favoriserait des prévisions. La standardisation des normes ouvrirait de grands marchés. L'information et l'accès aux réseaux de communication favoriseraient les prestations de service à haute valeur ajoutée (Dessertine, 1998).

Il s'agirait beaucoup plus de mettre l'accent sur des méthodes de travail que sur des secteurs ou domaines d'intervention. Il importe, en effet, de définir une approche commune et un langage commun en vue d'une coopération plus fructueuse notamment dans le cadre des accords. En ce sens il s'agirait plus de "collaboration" (*cum laborare*), que de "coopération" (*cum operare*). La "collaboration" ou travail en commun doit favoriser la "coopération" ou la réalisation commune.

Si les relations directes entre la CEE et les pays du C.A.E.M. ont légitimement prévalu, il peut être opportun de rechercher les avantages d'une collaboration multilatérale jusqu'alors rejetée par la Communauté en raison notamment de l'emprise de l'Union soviétique sur ses voisins. La référence au C.A.E.M., acceptée par la Communauté dans le seul accord de commerce et de coopération avec l'URSS, ne resterait donc pas lettre morte mais sa concrétisation serait la preuve d'une évolution de l'URSS symbolisée par ailleurs par un intérêt croissant pour le Conseil de l'Europe.

### 2.2. Une "Coopération" avec le Conseil de l'Europe dans la Perspective d'une "Confédération"

Le Traité de Rome (art. 230) autorise "toutes coopérations utiles" avec le Conseil de l'Europe. La formule est large, mais est restée lettre morte jusqu'à présent. La Commission s'est en effet satisfaite de l'établissement de relations de travail sur la base des "liaisons opportunes" en vertu de l'article 229 du Traité CEE.

Or, le moment semble venu d'aménager de nouvelles relations avec le Conseil de l'Europe, compte tenu de l'intérêt que lui ont porté la Hongrie, la Pologne, puis la Tchécoslovaquie, candidats à

l'adhésion, ainsi que l'URSS, désormais observateur. Le Conseil de l'Europe pourrait même donner corps à l'idée de "Confédération" que le Président de la République Française a appelé de ses vœux<sup>1</sup>. Rien ne permet de dire que le Président français songeait au Conseil de l'Europe. Peut-être pensait-il ou pense-t-il encore à la CSCE? Sans doute voulait-il donner une raison d'espérer aux peuples de l'Europe de l'Est et voulait-il leur signifier que leurs pays appartenaient à l'Europe en construction autour du noyau dur de la Communauté européenne. Pour sa part, Madame Lalumière, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, n'a pas hésité un instant à assimiler la Confédération au Conseil de l'Europe (Interview à Libération, le 18 janvier). Objectivement, cette organisation nous paraît offrir la structure la plus appropriée pour assigner un objectif politique à des pays désormais en marche vers la démocratie, mais tenus plus (URSS) ou moins (PECO associables) à l'écart d'une Communauté, elle-même en marche vers l'Union Européenne, si ce n'est la Fédération européenne. La CSCE ne saurait remplir cet objectif. Il s'agit beaucoup plus d'un "processus diplomatique" que d'un cadre juridique. Enfin, la participation des Etats Unis et du Canada interdit à notre sens de penser à une "confédération", et la Communauté européenne risquerait d'y perdre rapidement ses ambitions de caractère fédéral.

Le Conseil de l'Europe permettrait de rassembler tous les pays qui ne peuvent présentement (Turquie, Chypre, Malte associés, PECO associables), ne veulent (pays de l'AELE), ou ne pourront (URSS) avoir accès à la fédération en devenant qu'est la Communauté, ne rassemblerait les Etats démocratiques et respectueux des droits de l'homme. La "Confédération" qu'il accueillerait ne se substituerait pas à la Communauté dont l'affirmation du caractère fédéral apparaît plus que jamais nécessaire; elle en serait le complètement indispensable et en garantirait l'avenir.

Dans cette perspective, la Communauté et le Conseil de l'Europe devraient convenir de la complémentarité de leurs missions, dans le respect de leurs compétences. Néanmoins, le Conseil de l'Europe devrait se voir confirmer un rôle confédéral en ce qui concerne la garantie des principes démocratiques et la protection des droits de l'homme, la création d'un état de droit et de systèmes juridiques harmonieux, la protection du patrimoine culturel, et la protection du patrimoine naturel.

La contribution du Conseil de l'Europe en faveur de l'émergence de régimes démocratiques et l'adaptation de son assemblée parlementaire à de grands débats en font un lieu privilégié pour le développement de la démocratie. L'Assemblée pourrait elle-même devenir le forum où s'esquisseraient de nouveaux projets à l'échelle paneuropéenne tandis que le Comité des ministres serait une instance de dialogue. La notoriété du système de protection des droits de l'homme institué par la Convention européenne des droits de l'homme suscite l'intérêt des pays de l'Europe centrale et orientale et de l'URSS, à la recherche de garanties leur permettant de consolider leur propre état de droit en formation. La Communauté devrait elle-même adhérer à la Convention afin d'uniformiser les garanties dans tous les Etats membres présents et à venir, et afin de favoriser le respect des droits fondamentaux par la Cour et les juridictions nationales. Le Conseil de l'Europe a également acquis une expérience dans l'harmonisation des règles juridiques, mais il semble l'avoir fait jusqu'à présent en ordre dispersé. Une typologie des secteurs de rapprochement des législations devrait être dressée et l'accent devrait être mis sur l'organisation des systèmes juridictionnels et les garanties procédurales afin de conforter un état de droit naissant. La protection du patrimoine culturel pourrait être un secteur clé de rapprochement des législations, compte tenu de l'identité culturelle européenne des PECO et de la redécouverte des liens entre l'Europe et la Russie. Enfin, le Conseil de l'Europe pourrait volontiers arguer de son antériorité pour être un lieu de réflexion et d'élaboration de règles de droit en matière de

---

<sup>1</sup> Le Monde, 2 janvier 1990.

protection de l'environnement. Le patrimoine naturel est de plus en plus perçu comme un bien commun, et si les agressions dont il est l'objet ignorent les frontières, le Conseil de l'Europe peut être un lieu idéal pour l'appréhender.

La Communauté pourrait conclure à l'"utilité" d'une coopération avec le Conseil de l'Europe et redéfinir à cet effet les modalités de sa participation. L'accord de coopération pourrait notamment organiser la participation spécifique de la Communauté au sein de la Confédération afin de mieux préserver sa vocation fédérale. Les représentants des parlements nationaux pourraient laisser place à une seule délégation parlementaire issue de préférence du Parlement européen, tandis que les ministres des gouvernements des Etats membres siégeant au Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'exprimeraient d'une seule voix, en fonction de la présidence du Conseil.

La stabilité en Europe consolidée sous l'égide du Conseil de l'Europe pourrait encore être renforcée, sous réserve de coordination, dans le cadre élargi de la CSCE.

### **2.3. La Coopération dans le Cadre de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE)**

Les progrès dans la voie de la démocratisation et du désarmement ont rendu à la fois possible et nécessaire une coopération à l'échelle de l'Europe toute entière", avec la participation des Etats-Unis et du Canada, conformément aux objectifs et principes de l'Acte final d'Helsinki. La Communauté et ses Etats membres, notamment lors du Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990, ont décidé d'apporter leur appui au processus d'Helsinki et ont pris les dispositions pour y parvenir. Ils s'inscrivaient dans le prolongement des accords de commerce et de coopération qui font tous référence au processus d'Helsinki et ils pouvaient s'appuyer sur l'article 30 de l'Acte Unique dont on rappellera qu'il invite Communauté et Etats membres à une cohérence entre les politiques extérieures de la Communauté et les politiques convenues au sein de la Coopération européenne (art. 30, paragr. 5) étendue désormais à la sécurité, et en particulier à ses aspects technologiques et industriels (art. 30, paragr. 6-a et b).

La CSCE, avec l'accord des Douze, devrait elle-même examiner des questions au centre desquelles on trouve "la sécurité" (1<sup>re</sup> corbeille), notamment l'"équilibre sûr et stable des forces conventionnelles à des niveaux plus bas" et le "contrôle des armements". Les "35" devraient aussi se préoccuper des questions de nature à assurer les bases de la sécurité. Ce sont (2<sup>e</sup> corbeille): le développement de la démocratie pluraliste, l'état de droit, la protection des droits de l'homme, l'environnement, la coopération dans le domaine de la culture, autant de questions qui exigent une coordination avec le Conseil de l'Europe. Ce sont aussi, de façon plus spécifique, dans la ligne du processus d'Helsinki: les contacts entre personnes, et, compte tenu de son importance au regard de la nouvelle architecture européenne, une meilleure protection des minorités. C'est surtout la "coopération économique" (3<sup>e</sup> corbeille) dont il importe de définir le contenu (ex.: échanges commerciaux, énergie...) et dont l'évocation peut conduire à nourrir le contenu de la politique contractuelle ou autonome de la Communauté à l'égard des PECO et de l'URSS. Enfin, les 35 de la CSCE sont bien conscients qu'ils ne détiennent pas à eux seuls, les clés de leur sécurité; aussi les Douze ont-ils insisté sur l'importance de la dimension méditerranéenne de la CSCE, en pleine "cohérence" avec la politique méditerranéenne de la Communauté. L'actualité moyen-orientale souligne, si besoin était, que les "35" ne peuvent s'arrêter à cette politique de proximité et qu'il leur faut également se définir à l'échelle des nations Unies. Il devient encore plus urgent pour les

Douze de ne pas perdre leur identité dans ce forum paneuropéen très ouvert et de garder une visibilité à leur action et une lisibilité à leurs déclarations à l'échelle universelle. De "nouveaux aménagements institutionnels" semblent bien s'imposer. La réunion consultative régulière des ministres des affaires étrangères de la CSCE avec l'aide d'un secrétariat administratif sera acceptable dès lors que la Communauté apparaîtra et s'exprimera en tant que telle et ne sera pas reléguée au rang des organisations internationales, ou que la Commission n'aura pas à se dissimuler dans les rangs de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil. Il faudra bien sûr veiller aux suites données à de telles réunions. Il est à cet égard intéressant de constater que le Ministère soviétique des affaires étrangères a entrepris de veiller à la conformité des mesures nationales avec les engagements du processus d'Helsinki, tandis que la Communauté européenne, pour sa part, est apte à prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre de sa compétence. Un patrimoine juridique conjoint est en formation; un espace juridique commun apparaît en perspective.

### 3. Bibliographie

Plantey, Alain (2000). *Droit et pratique de la fonction publique internationale/ Law and practice of international public function*. Paris: Editions du Centre nationale de la Recherche Scientifique.

Raux, Jean (1999). *Les instruments juridiques des relations de la communauté avec les états de l'Europe de l'Est. / The legal instruments of community relations with the states of Eastern Europe*. Paris: Editions du Centre Nationale de la Recherche Scientifique.

Dessertine, Jean-Paul (1998). *Stratégie et financement de l'investissement/Strategy and finance of the investment*. Paris: Editions du Centre nationale de la Recherche Scientifique.