

093_023

COMMISSION INSTITUTIONNELLE
Secrétariat

Bruxelles, le 1er juillet 1991

Note à l'attention de Monsieur OREJA, Président

Objet : La construction européenne : les nouvelles relations intereuropéennes, les institutions européennes, la confédération européenne, quelques réflexions

La présente note se réfère aux différents documents présentés dans le cadre du futur rapport Hänsch, lors de la réunion à Luxembourg sur la nouvelle architecture de l'Europe du 6 mai 1991 et du document du Professeur Wessels sur "Deepening and/or widening - Debate on the shape of EC-Europe in the nineties".

Abordant la question de la future construction institutionnelle de l'Europe, il paraît utile de faire le point sur les organisations existantes :

- le Conseil de l'Europe avec actuellement 25 Etats membres qui est une organisation classique conformément au droit international. Il s'agit d'une confédération qui ne connaît pas de cession de souveraineté des Etats membres mais est dotée d'une Assemblée parlementaire et permet avec un succès considérable l'élaboration et la conclusion de conventions dans de larges secteurs. Notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a obtenu une importance remarquable. Cette convention permet grâce à un système juridictionnel d'établir un parallélisme en matière de droits fondamentaux dans les Etats signataires.
- l'OTAN qui est une organisation militaire disposant d'une structure intégrée et d'une Assemblée parlementaire qui regroupe un certain nombre d'états européens et les états nord-américains.
- l'U.E.O. qui est également une organisation internationale relevant du domaine de la sécurité, regroupant un certain nombre d'états de l'Europe de l'Ouest et disposant d'une Assemblée parlementaire.
- la CSCE qui s'est développée depuis les années 70. Cette organisation connaît un développement et une institutionnalisation tout à fait remarquable dans les dernières années et mois (voir le tout récent mécanisme de crise). La CSCE regroupe tous les états européens, y compris l'URSS ainsi que les Etats-Unis et le Canada. La CSCE dispose également d'une Assemblée parlementaire.
- la Communauté européenne qui est une création sui generis du droit international connaissant d'importantes cessions de souveraineté des Etats membres au profit d'une gestion à trait fédéral et sous respect du principe de subsidiarité. Son Assemblée parlementaire est le Parlement européen.
- l'AELE qui est une organisation de libre échange comptant actuellement 7 état membres, dont deux sont candidats à l'adhésion à la CEE.

En plus de ces organisations, il faut compter quelques institutions qui viennent d'être créées ou dont la création est prévue :

- (la BERD (Banque Européenne de Reconstruction et de Développement)
- (l'espace économique européen (EEE) dont la conclusion est planifiée pour la deuxième moitié de l'année rentrera en vigueur selon les souhaits du Conseil européen pour le 1er janvier 1993
- (la charte d'énergie dont la proposition a été faite par la Commission et pour laquelle les négociations englobant tous les Etats européens et l'URSS devront commencer le deuxième semestre de 1991
- (la CSCM (Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Méditerranée) dont la création a été proposée par plusieurs Etats ainsi que par le Parlement européen à la suite de la guerre du Golfe

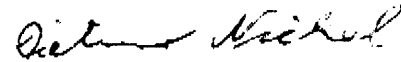
A toutes ces organisations et institutions, il faut encore ajouter l'ONU et ses sous-organisations, ainsi que l'OCDE. Cette multitude d'organisations et institutions permettant un nombre très important de contacts qui déjà aujourd'hui chargent les acteurs politiques de façon considérable, permet de poser la question de savoir s'il faut vraiment envisager la création d'autres organisations, comme par exemple une confédération européenne. Afin d'éviter des double emplois, des surcharges des acteurs politiques, des frais qui seraient causés par toute nouvelle organisation et l'accroissement du manque de transparence, il convient d'examiner quelles seraient les tâches d'une éventuelle confédération, qui ne pourraient pas être remplies à travers les organisations et institutions déjà existantes.

On peut constater que les Etats de l'Europe de l'Ouest sont plus fortement intégrés sous deux aspects : celui militaire, et celui économique. Pour ce qui concerne l'intégration militaire, elle n'est pas envisagée ni envisageable pour une confédération. Quant à l'intégration économique, notamment les accords européens, la conclusion entre d'un côté la Communauté et de l'autre les Etats de l'Europe Centrale et de l'Est sont à explorer. L'article 238 CEE étant la base de ces accords (associations) contient une potentialité qui n'a pas encore été examinée. Déjà dans le passé existaient deux types d'accords d'association : l'un soutenant le développement d'un état sans autre finalité et l'autre doté d'une finalité d'adhésion à la Communauté. L'intégration de l'ancien RDA dans la RFA a démontré avec toute la clarté souhaitable quels sont les défis économiques auxquels les Etats de l'Europe Centrale et de l'Est devraient faire face en cas de rapprochement à la Communauté européenne, sans préparation adéquate (à noter que l'ancien RDA était encore l'état le plus performant de l'ancien COMECON). Il paraît que dans ces conditions, les futurs accords européens devraient pouvoir livrer le cadre satisfaisant pour un rapprochement pas à pas. Pour ce qui concerne des questions comme la défense de la démocratie et le respect des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe et surtout sa convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales offre au moins un bon point de départ. Grâce à la méthode de travail qui consiste à l'élaboration de conventions pour beaucoup de secteurs, des matières non couvertes par les activités de la Communauté européenne pourraient être traitées dans ce cadre.

Les possibilités d'action du Conseil de l'Europe pourraient aisément (si l'accord politique existe) être étendues. D'une certaine façon, le Conseil de l'Europe serait la "confédération".

Il reste le cas particulier de l'URSS. Pour ce qui concerne son rapprochement à l'Europe, un accord européen nouveau type devrait être envisagé. Pour ce qui concerne l'aspect militaire, les activités dans le cadre de la CSCE devraient être développées vers des structures institutionnelles encore plus contraignantes (à noter que la toute récente mécanique de crise a abandonné le principe de consensus entre les états et a donc déjà quitté le niveau du droit international public classique).

En conclusion, il ne paraît pas y avoir de nécessité d'une organisation internationale supplémentaire. Toutes ces éventuelles fonctions, peuvent déjà être remplies par les organisations existantes. De plus, il ne faut pas non plus nier le danger de créer un effet dissolutif pour les organisations existantes par la création de nouvelles.



Dietmar NICKEL