

*CHRONIQUE DE LA VIE SCIENTIFIQUE * CHRONICLE*

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN
POLISH CONTEMPORARY LAW
1992 n° 1-4 (93-96)
PL ISSN 0070-7325

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE AU REGARD DE LA RÉVOLUTION DANS LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST (SESSION SCIENTIFIQUE, INSTITUT UNIVERSITAIRE INTERNATIONAL DE LUXEMBOURG, JUILLET 1991)

La session d'été annuelle de l'IUIL en 1991 était consacrée aux mutations politico-sociales dans les pays de l'Europe de l'Est et à leurs conséquences pour les processus intégrationnistes sur notre continent. Y ont pris part une centaine de scientifiques, juristes, économistes, fonctionnaires de la Communauté européenne, journalistes de l'Europe occidentale et des pays postcommunistes (de Pologne: I. Lewandowska de la Faculté des Sciences économiques à l'Université de Varsovie, E. Popławska de l'Institut des Sciences juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences et E. Sałkiewicz du Ministère des Affaires Etrangères) ainsi que d'Amérique, d'Afrique et d'Asie.

La session a été solennellement inaugurée par G. Thorn, président du Conseil de l'Institut, ancien président de la Commission de la CEE. Madame C. Lalumière, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a bien voulu donner un cours inaugural. En caractérisant les orientations générales des transformations en Europe centre-orientale, elle a indiqué le rôle joué par le Conseil de l'Europe, le premier partenaire institutionnel de ces pays. La qualité de membre du Conseil, qui équivalait à la reconnaissance internationale de l'entière démocratisation et pluralisation du régime politique, est considérée comme la première et nécessaire étape de l'entrée des pays est-européens dans les processus d'intégration sur plusieurs plans. Le Conseil de l'Europe est, en ce sens, l'antichambre de la Communauté européenne. Dans le cours de Mme Lalumière, la satisfaction de voir les possibilités de rapprochement et de coopération institutionnalisée avec les nations de filiation culturelle européenne s'accompagnait du sentiment d'inquiétude quant à la solidité et la profondeur des transformations politiques dans l'Europe de l'Est, menacées notamment de difficultés économiques. Elle voyait, dans la crise yougoslave, un signal d'alarme, indiquant la nécessité de considérer les processus qui, à l'Est du continent, s'opèrent avec un prudent optimisme.

Le programme de cette session de deux semaines avait été conçu par son auteur, le prof. S. Milacić (Université de Bordeaux I), directeur scientifique de la session, conformément au principe cartésien, comme une entreprise en deux parties. La première était consacrée à une analyse des processus de démocratisation dans l'Europe de l'Est, de leurs causes et leur déroulement, de leur image dans les médias occidentaux. La seconde partie, c'était un débat sur les réactions de l'Occident à ces processus: manifestations politiques et juridiques de l'ouverture à l'Est du Conseil de l'Europe, de la Communauté européenne et de la CSCE.

Le prof. S. Milacić a brossé une caractéristique générale des changements politiques s'opérant à l'Est de l'Europe. Il a attiré l'attention sur le dilemme méthodologique surgissant lors de l'analyse de ces processus: à la méthode, jusque-là en vigueur dans la politologie et notamment dans les médias occidentaux, de traiter le bloc oriental de façon uniforme, s'est substituée une méthode de diversification excessive, qui n'est pas favorable à saisir la nature et la régularité des transformations. La révolution en Europe de l'Est eut lieu au moment, non prévu par les analystes à l'Est et à l'Ouest, où sur la crise économique de plus en plus accentuée du système s'était superposée la pression culturelle, facteur de déclenchement. Les structures organisationnelles, mentales et idéologiques du régime s'étaient usées, ce qui ne fut pas sans subir l'influence politique et idéologique à long terme, grâce au flux croissant d'informations. Les réformes qui, notamment dans une première période, se succédaient en avalanche, étaient la conséquence de l'implosion du régime. Elles pourront être appréciées à travers leurs effets à l'avenir. Leur vision uniformément optimiste primitivement donnée dans les médias occidentaux était faussée. D'un côté, elle donnait satisfaction à l'attente de nouvelles positions sensationnelles, mais de l'autre côté, elle répondait au besoin de la classe politique d'un sujet commode à traiter au moment où le dialogue politique interne du pays

donné avait perdu de son authenticité (p.ex. en France après l'expérience de Γ «alternance» et de la «cohabitation»). La révolution pacifique à l'Est, c'était un thème particulièrement appréciable comme une affirmation du système de la démocratie occidentale (entre autres, l'association à l'effet de propagande de deux dates: 1789 et 1989).

Cependant, c'est avec trop d'empressément qu'on a traité la décommunisation comme la démocratisation, processus qui demande plus de temps et, ce qui est essentiel, un profond enracinement dans la mentalité de la société. Car un niveau convenable de la culture politique est une garantie de la stabilité du système démocratique dont la condition *sine qua non* est la reconnaissance universelle des règles du jeu, le transfert d'un litige du plan systémique au plan politique. Le rapporteur a jugé significatives les difficultés que rencontrent les pays postcommunistes en réformant leur droit constitutionnel à défaut d'expérience et d'habitude de participer aux mécanismes démocratiques d'exercice du pouvoir. Bien que l'idée générale de la démocratie soit reconnue sans réserves, ses éléments, tels que, par exemple, le droit de la minorité de participer au processus décisionnel, ou le principe de compromis dans les négociations politiques, sont acceptés avec beaucoup de résistance. Les dangers menaçant le processus des transformations, découlant d'une assimilation insuffisante des valeurs démocratiques sont, de l'avis de S. Milacić, particulièrement graves dans les pays où la réforme économique est effectuée à l'aide d'une «thérapie de choc», car l'appauvrissement et la stratification rapides de la population ne favorisent pas l'édification d'une société civique, garantie de la solidité et de l'authenticité des transformations démocratiques.

Les thèses exposées par le prof. S. Milacić ont été illustrées du déroulement et de l'état actuel des changements politiques. Guidés par le degré d'avancement de ces changements, les organisateurs de la session ont proposé la classification suivante: Est fondamental — URSS, Est avancé — Pologne, Tchéco-slovaquie et Hongrie, et deux catégories distinctes: la Yougoslavie qui traverse une crise de l'Etat, sorte de memento confirmant le risque d'arrêter les transformations à l'étape de la destruction, et l'Allemagne de l'Est, presque entrée dans l'orbite de l'Europe intégrée.

Le professeur M. Lesage (CNRS, Paris) a axé l'exposé des changements en URSS sur la démocratisation par réduction progressive du rôle de l'appareil du parti communiste au profit des soviets dans le processus décisionnel politique et sur la crise du fédéralisme soviétique. Il a indiqué le rôle des réformes constitutionnelles qui forment un nouveau modèle de prise de décisions étatiques. La création de l'institution du Président, du Conseil présidentiel et du Conseil de Fédération signifiait, en fait, le transfert des décisions de l'organe du parti à l'organe de l'Etat. Sans faire de pronostics sur l'avenir de l'Etat soviétique, le prof. Lesage a exposé l'état des forces politiques en URSS, en brossant notamment les silhouettes des leaders politiques virtuels.

Le prof. P. Kende (Haute École des Sciences Sociales, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris) voit la cause essentielle des succès des changements démocratiques dans trois États de «l'Est avancé» dans l'attitude, primitivement surprenante, de l'URSS, qui avait renoncé à l'ingérence dans la politique intérieure des pays satellites. De là les deux phases du recouvrement de la souveraineté par la Pologne et la Hongrie. La première phase, c'était le consentement à la «finladisation» (souveraineté à l'intérieur), et la seconde, c'était — après l'absence constatée de la résistance du côté de l'URSS — l'exigence de la souveraineté à l'extérieur. Dans la première phase, les États concernés demandaient une réforme du Traité de Varsovie et du Conseil d'Assistance Économique Mutuelle (Comecom), dans le monde — la liquidation de ces organismes. En décrivant le paysage politique de la Pologne, de la Tchecoslovaquie et de la Hongrie, P. Kende a souligné les différences entre ces pays en ce qui concerne le degré de combativité sociale, la nature du régime avant l'«automne des peuples» ainsi que le degré d'évolution des contre-élites. Il a fait ressortir les difficultés que rencontre la différenciation des partis politiques par suite du manque de tradition du dialogue politique, et évoqué le dilemme du choix que les nouvelles forces politiques ont à faire entre les différents courants de la tradition. Il a posé, en même temps, la question d'authenticité, de fraîcheur de ces traditions, et aussi de l'influence de l'héritage communiste. Parlant des transformations institutionnelles dans les trois pays concernés, P. Kende a indiqué l'identité des tendances au retour de l'Etat civique, de l'Etat de droit, de la dépolitisation de la magistrature, des libertés civiques et de la démocratisation des pouvoirs publics, ainsi que la recherche, commune à la Pologne, à la Tchéco-slovaquie et à la Hongrie, de solutions relatives au rôle du Président, au bicamérisme, au système électoral, au régime des autorités locales, aux méthodes de privatisation et à l'échange des hauts cadres.

Le prof. I. Vujacić (Université de Belgrade) a, dans son rapport sur la situation politique en Yougoslavie, avancé la thèse — paradoxale du point de vue contemporain — que son pays avait eu le plus de chances potentielles de réussite de la transformation de son système (politique étrangère

non engagée, liberté relative de voyage et d'accès à l'information, méthodes non orthodoxes de gestion). Le conflit actuel a origine dans l'aggravation dramatique de la situation économique qui avait déclenché les querelles traditionnelles entre les nations composant la Yougoslavie, exacerbées par les frontières mal tracées entre les républiques. La manifestation du séparatisme de Kosovo fut un symptôme de l'accroissement de la crise nationaliste et montrait la réalité du droit des républiques de quitter la Fédération, prévu par la Constitution de 1974. Le rapporteur voit la cause directe du conflit dans les défauts du système électoral appliqué dans les libres élections parlementaires de 1990, qui a abouti à une représentation très disproportionnelle des nationalités. Cela montre combien graves peuvent être les conséquences d'une erreur dans les réformes, et on peut y voir un avertissement pour les autres pays de l'Europe de l'Est. Le cas de Yougoslavie fait, peut-on croire, que les pays occidentaux montrent moins d'enthousiasme à patronner les transformations dans l'Europe de l'Est.

Un autre avertissement pour l'Europe occidentale contre les liens économiques étroits à nouer avec l'Est, c'est l'expérience de l'Allemagne de l'Est, laquelle, dans des conditions particulières, atteint le but poursuivi par les États postcommunistes: l'entrée dans l'Europe intégrée. Le prof. J. Charpentier (Centre européen universitaire de Nancy) a rappelé, en parlant de la réunification de l'Allemagne, vue de la CEE, la voie historique de l'unification de la nation allemande, les prémisses juridiques du rattachement de l'Allemagne de l'Est à la R.F.A. (art. 146 et 23 de la Loi Fondamentale de la R.F.A.) et à la CEE (d'après la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté, la RDA n'est pas un État tiers, les territoires des États membres pouvant changer) ainsi que le recouvrement par l'Allemagne de la souveraineté en droit international. En soulignant le caractère historiquement exceptionnel de la réunification (l'échelle ainsi que les risques politiques et économiques de l'entreprise), le prof. J. Charpentier n'a pas passé sous silence les doutes que fait naître l'entrée de l'Allemagne de l'Est dans la Communauté: ne risque-t-elle pas de perturber le rythme adopté de l'intégration et de la coopération politique, quelle sera l'orientation politique et la position de l'Allemagne dans la Communauté, quelle sera son influence sur l'étendue et la cadence de l'élargissement de la Communauté.

La deuxième partie de la Conférence, consacrée aux formes d'ouverture de l'Europe occidentale vers la coopération avec les États postcommunistes, a été inaugurée par le rapport de M.F. Rosentiel, délégué du Conseil de l'Europe pour les Études et la programmation, sur l'évolution de l'attitude du Conseil de l'Europe envers l'Europe de l'Est. Après la période d'isolement pour des raisons politiques, le Conseil de l'Europe a, en 1989 — 90, décidé d'aider les pays est-européens à transformer leur régime et à rejoindre la «famille des démocraties européennes». A cet effet, il a adopté le statut d'«hôte spécial» pour ces pays, leur permettant de participer aux travaux du Conseil avant de devenir membres à part entière, et a élaboré le programme «Démosthène», destiné à soutenir les réformes internes dans les pays postcommunistes. Les transformations à l'Est ont fait croître le rôle du Conseil de l'Europe, qui non seulement est l'antichambre de la Communauté mais participe aussi à la mise en application des règles de la démocratie dans les pays est-européens et «tisse ainsi la trame de la future confédération européenne».

En caractérisant la nouvelle étape des contacts de la Communauté Européenne avec les pays de l'Europe de l'Est, le prof. J.C. Gautron (Université Bordeaux I) a indiqué le principe de symétrie, introduit au sommet de Paris en juillet 1989, qui consiste en ce que la coopération et l'assistance économique dépendent de l'état des transformations politiques et économiques, notamment dans le domaine des libertés civiques, des droits des minorités nationales et de l'édification du marché libre. À défaut de critères univoques d'appréciation en ces matières, le principe susmentionné laisse une large part à l'arbitraire. La Communauté entretient avec les pays postcommunistes des rapports à double caractère, à savoir en son propre nom et en tant que coordonnateur de l'assistance du «groupe de 24», d'où son rôle pilote entre autres dans l'attribution de fonds de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement. Le principe de la coopération et de l'assistance conditionnées est appliqué par la Communauté aux accords de commerce et de coopération économique entre la Communauté et les pays de l'Europe de l'Est, aux programmes PHARE (assistance à la restructuration politique et économique) et TEMPUS (formation des personnels), et, à l'avenir, aux accords d'association avec la Communauté.

Les formes juridiques de la coopération de la Communauté avec les pays de l'Europe de l'Est étaient traitées dans le rapport du prof. M. Maresceau (Université de Gand) qui, après en avoir exposé l'évolution historique, a parlé des dilemmes que pose l'association future de ces pays avec la Communauté. Cette association aurait pour but la stabilité de l'Europe de l'Est, le transfert de l'économie de marché, l'extension des investissements et la stimulation de la coopération politique

et culturelle. Au cours de la négociation des accords d'association, il est apparu que le gros problème c'était l'absence de liens économiques (p.ex. de zone de libre échange) entre les pays de l'Europe de l'Est, ce qui risque de gêner l'action des opérateurs économiques occidentaux sur leur territoire. La Communauté cherche à trouver le moyen de limiter le risque d'immigration massive des pays de l'Est (en proposant de faire dépendre la libre circulation de personnes des conditions sociales et économiques dans ces pays). En parlant des relations de la Communauté avec l'URSS, M. Maresceau a indiqué le conflit de l'argument reconnaissant le droit de chaque république à l'autodétermination avec l'orientation pragmatique qui donne préférence au pouvoir central comme l'unique partenaire de la négociation.

La dernier plan européen commenté du dialogue Est — Ouest, c'était la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le prof. V.Y. Ghebali (Institut universitaire des hautes études internationales, Genève) a rappelé le rôle de la CSCE dans la préparation idéologique de la révolution en Europe de l'Est. Il y a vu un instrument de transformation des relations Est — Ouest, du fait qu'avait été ainsi amorcé le dialogue européen à caractère global (par la participation des USA et du Canada), portant sur le plus grand nombre de sujets, et avec cela continu, ininterrompu. Grâce à ce dialogue, aux consultations et à la coopération, les rapports entre les deux blocs politico-militaires ont été «déschématisés», et leur coexistence pacifique a reçu un cadre organisationnel. On ne saurait passer sous silence l'importance de la CSCE dans l'édification des mesures de confiance et de l'internationalisation de la défense des droits de l'homme. Depuis 1989, le système de la CSCE s'est renforcé comme instrument de «Nouvel Ordre Européen». La Charte de Paris a couronné l'adaptation du système aux nouvelles conditions internationales, en y apportant des éléments organisationnels. La CSCE, en restant une institution politique, fonde son efficacité sur la souplesse, le pragmatisme, la décentralisation et, notamment, sur le principe de consensus.

En récapitulant les débats, le prof. S. Milacić a fait part de ses réflexions sur la démocratisation à l'Est, ses aspects intérieurs et extérieurs. L'optimisme idéologique de l'Occident a été confronté avec la réalité de la crise yougoslave, tandis que les manifestations du populisme dans d'autres pays mettent en cause l'authenticité de la démocratie. Comme les besoins de l'ancien bloc oriental sont illimités, on voit se préciser la tendance à concentrer l'aide de l'Occident sur les trois¹ pays du centre de l'Europe, qui sont virtuellement compatibles sur le plan politique et économique avec les pays de la Communauté. Cependant, à l'heure actuelle, aucun de ces trois pays ne mérite le nom de démocratie, car le niveau de la base économique et civique ne correspond à la définition de la démocratie, laquelle, de l'avis du prof. Milacić, consiste en organisation interne de la société prête à la coexistence pacifique et à l'application des règles établies de la coexistence politique. Dans cette situation, l'État de droit — principe directeur — et la réforme du système juridique sont les éléments absolument incontestables et pilotés des mutations du régime. Le nouveau droit offre la chance de restructuration démocratique, de passage à la démocratie, ce qui ne signifie pas, toutefois, que cette chance sera mise à profit.

La haute actualité des sujets abordés et l'importance que présentent pour l'Europe les changements à l'Est ont fait que la session a réuni de très nombreux participants et que les débats étaient animés. Il convient de noter une connaissance sensiblement meilleure des problèmes de l'Europe de l'Est et une attitude plus favorable des Occidentaux envers ces problèmes.

On peut considérer comme point faible, du moins apparemment, de la session l'absence d'éclaircissements sur les bases économiques des transformations dans les pays postcommunistes et aussi le manque de prévisions pour l'avenir. Cependant, on peut comprendre la décision du directeur scientifique de la session qui a limité les sujets à débattre aux aspects juridique et politique, à l'exposé des faits et leur analyse, en renonçant à ce qui reste encore flou et indéterminé (les transformations économiques).

La reconnaissance et l'estime que les participants ont lui manifesté à la fin de la session, ont confirmé la justesse de la conception du prof. S. Milacić. Il convient de souligner la très bonne organisation de la session assurée par Mme O. Pirot de l'IUIL.

Ewa Poplawska

¹ Actuellement, après la division de la Tchécoslovaquie en deux États, les remarques susdites concernent quatre pays: la Pologne, la Hongrie, la Bohême et la Slovaquie.