

# LA COMMUNAUTÉ EST-ELLE EUROPÉENNE ?

PAR

Jean-François AKANDJI

*Maître de Conférences à l'Université de Caen*

- I -

1. - La question est assurément provocante tant la qualité européenne de la Communauté semble relever de l'évidence. Elle l'est aussi et surtout parce qu'il ressort implicitement d'une certaine tendance du langage politico-médiatique actuel -celle qui consiste à employer indifféremment les vocables Communauté, Union ou Europe pour désigner la figure institutionnalisée de l'intégration- que la Communauté n'a pas seulement qualité européenne mais *qu'elle est l'Europe*. Pourtant, en même temps que se forge cette fusion symbolique entre les deux entités, la relation entre la Communauté<sup>1</sup> et l'Europe se révèle plus fragile, voire plus incertaine que jamais. Insérée dans l'actualité immédiate, la question de l'identité européenne de la Communauté suscite, à la fois de la part des institutions communautaires elles-mêmes, des "citoyens" de l'Union et des tiers, sans doute plus des interrogations angoissées qu'elle ne débouche sur des certitudes apaisantes. Des questions aussi variées que la

---

1. La communication dont est issu le présent texte avait été faite à un moment où la transmutation de la Communauté européenne (représentation unitaire des trois Communautés) en Union européenne n'était pas encore officialisée. Néanmoins, la réalisation de cette opération ne change pas les données du problème qui est posé ici, lequel va au delà des variations nécessaires dans les formes prises par le processus d'intégration. On ne différenciera donc pas, dans le cadre du présent exposé, Communauté et Union. Il faut toutefois préciser que le terme Communauté désignera ici les trois Communautés et non exclusivement la CEE comme il résulte du Traité de Maastricht.

mise en œuvre du Traité sur l'Union européenne, l'élargissement futur de cette Union et les négociations multilatérales sur le commerce mondial (GATT), constituent autant de terrains où se vérifie, deux décennies après la déclaration de Copenhague sur l'identité européenne (1973), cette quête identitaire lancinante.

2. - Pour ses concepteurs, le traité de Maastricht était assurément une réponse à cette quête d'identité, à la fois projet de société à l'intention des citoyens de l'Union et perspective offerte aux peuples européens sortis de l'ère communiste. Les débats de ratification dans les différents Etats membres ont toutefois démontré la vanité de cette prétention. Plus qu'une panacée, le traité s'est avéré le révélateur d'une crise profonde des sociétés européennes s'interrogeant sur elles-mêmes et sur leur devenir. Cette crise n'est guère résolue avec l'entrée en vigueur du traité, bien au contraire. Les péripéties des ratifications semblent avoir sérieusement ébranlé l'élan de départ, au point qu'aujourd'hui l'on peut se demander s'il ne reste pas, pour en témoigner, que les slogans rassurants et exorcisants qui évoquent d'hypothétiques identités: "identité politique européenne", "identité européenne de défense", ou encore "identité européenne de politique étrangère".

Outre le traité de Maastricht, une autre raison de s'interroger sur l'identité européenne de la Communauté est fournie par les Etats tiers, particulièrement par ceux qui demandent avec l'insistance que l'on connaît à adhérer à la Communauté : Etats membres de l'AELE, pays d'Europe centrale et orientale, certains Etats issus de la désintégration de l'empire soviétique, Turquie, Malte, Chypre. Dans la perspective présente, ces demandes d'adhésion jettent le doute à un double point de vue. D'une part, chaque demande d'adhésion repose nécessairement sur une remise en cause de la qualité européenne de la Communauté, puisqu'elle signifie au fond que la Communauté n'est qu'imparfaitement européenne tant qu'elle n'a pas intégré celui qui prétend être européen. Mais, d'autre part, si on admet ce postulat, comment ne pas demeurer perplexe devant cette Europe dont se réclament autant les peuples d'Europe centrale de longue tradition européenne que les Russes, autant les Slaves non russes que les peuples proche ou moyen-orientaux de culture arabe ou israélite<sup>2</sup> ? Quel principe d'unité réunirait un ensemble aussi hétéroclite ? Serait-ce l'Europe ou quelque chose d'autre ?

Enfin, les négociations du Gatt, singulièrement dans leur volet culturel, résument à elles seules les paradoxes et les contradictions de l'identité européenne. La revendication par le gouvernement et par certains groupes de pression français d'une exception culturelle française puis européenne a suscité comme on pouvait s'y attendre un débat passionné dans la presse<sup>3</sup>, et des

2. Le Maroc a officiellement fait acte de candidature en juillet 1987. Sa demande a été rejetée par décision des ministres des Affaires étrangères des Douze en date du 15 septembre de la même année. Israël, tout en souhaitant son intégration dans la Communauté, n'a pas encore déposé de demande formelle en ce sens.

3. Cf. à titre d'exemple le dossier réalisé par *Le Courrier international* (n° 155, 21 oct. 1993) et intitulé "Regards sur l'exception culturelle".

questions qui sont restées pour la plupart sans réponse décisive. Si l'on admet qu'il existe bien une culture française ou européenne, quel en est le contenu? Cette culture est-elle monolithique ou plurielle? La culture européenne se définit-elle seulement par ce contenu, ou plus fondamentalement par une certaine aptitude à l'ouverture, par une prétention fondamentale à l'universalité? Faut-il alors ou non ériger des frontières pour la protéger?

3. - Si ces quelques exemples justifient bien que l'on s'interroge encore sur l'identité européenne de la Communauté, elles informent aussi sur le caractère ardu de l'entreprise. C'est que la réponse à la question posée initialement de savoir si la Communauté est ou n'est pas européenne suppose au préalable que l'on définisse «l'euro péen». Or, force est de constater que cette notion ne recouvre pas un sens univoque, généralement pertinent. Chaque auteur ou chaque acteur la nourrit de ses propres convictions, ambitions et projets. C'est dire qu'il n'y a pas en la matière de réponse généralement valable mais seulement des réponses particulières qui demandent, pour être correctement interprétées, qu'on les rapporte à ceux qui les énoncent. Parmi les points de départ possibles, on partira ici du point de vue des institutions mêmes de la Communauté, la question étant alors celle de savoir en quel sens elles disent que la Communauté est européenne. Dans cette perspective, la gestion communautaire des élargissements fournit quelques pistes intéressantes, jusqu'ici peu explorées. Parce que l'élargissement constitue un processus de jonction entre l'entité communautaire et ce qui est désigné comme l'«Europe», il constitue un des moments forts de définition de la Communauté, définition d'autant plus intéressante qu'elle s'opère dialectiquement, en relation avec «l'autre» européen.

## - II -

4. - Dans la perspective de l'élargissement, *l'euro péanité de la Communauté signifie essentiellement une vocation à l'ouverture; en d'autres termes, la Communauté est européenne dans la mesure où elle est ouverte sur et à l'Europe*. Cette proposition est loin d'être arbitraire. Elle est solidement étayée à la fois par l'histoire de ce qu'il est convenu d'appeler «la construction européenne», par les textes communautaires et par la pratique à laquelle ces textes ont donné lieu.

5. - Il n'y a nul doute en effet que les pionniers organisateurs de l'Europe d'après la seconde Guerre mondiale entendaient réunir l'ensemble du continent. L'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E) et le Conseil de l'Europe ont représenté les premières concrétisations de cet idéal, et le projet de Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), une des plus ambitieuses projections. Par fédération européenne, Jean Monnet, Robert Schuman et les autres entendaient assurément unir étroitement l'ensemble des pays européens et leurs peuples. La double césure ultérieure de l'Europe devait remettre en cause cette ambition. Elle a imposé le cadre réduit qui fut au départ celui des organisations d'intégration, ainsi que

la méthode pragmatique, celle des "petits pas", qui a prévalu lors de la création et du développement de la Communauté. On le sait, la première rupture s'est opérée entre "l'Est" et "l'Ouest" du continent à l'occasion du Plan Marshall. La seconde a résulté de la décision de la Grande Bretagne, soutenue par six autres pays, de s'engager dans une voie différente et moins contraignante: l'Association européenne de libre échange (AELE). Dès lors, les organisations mises en place (CECA, Communauté économique européenne -CEE-, Communauté européenne de l'énergie atomique -CEEA-) ou envisagées (Communauté européenne de défense -CED- et Communauté politique notamment), ne pouvaient rester fidèles à l'ambition qui les a fait naître qu'en gardant cette perspective d'une extension à terme à l'ensemble du continent. La déclaration Schuman du 9 mai 1950 le rappelle à profusion: la CECA à créer constitue "*la première étape de la Fédération européenne*". Elle est appelée à réaliser "*les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la sauvegarde de la paix*". Si elle est bien l'instrument primordial de la réconciliation franco-allemande, la CECA vise aussi le "*rassemblement des nations européennes*"; c'est pourquoi elle "*est ouverte à la participation des autres pays d'Europe*". Dix années plus tard, confirmant cette orientation initiale, Robert Schumann expliquait ainsi l'état d'esprit dans lequel Jean Monnet et lui-même avaient rédigé cette déclaration: "*Dès le premier jour, nous avions reconnu comme principal objectif la réconciliation franco-allemande. [...] nous avons donc, avant toute démarche, demandé l'avis et l'adhésion du Chancelier Adenauer. De son accord dépendait toute notre initiative, même auprès de nos amis et de nos alliés. [...] C'était la partie la plus délicate de notre entreprise. L'acceptation des autres puissances européennes devait s'y ajouter, non certes comme accessoire, mais comme des étapes ultérieures*"<sup>4</sup>. Telle est la genèse des dispositions incluses dans les traités, dans les actes modificatifs ultérieurs et dans d'autres textes fondamentaux.

6. - C'est d'abord par une série d'allusions en préambule que les rédacteurs des trois traités -instituant respectivement la CECA, la CEE et la CEEA- expriment le principe d'ouverture. Les trois Communautés sont présentées comme bases "*d'une Communauté plus large*", comme premiers pas vers "*une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens*". Les Etats membres se disent en outre "*désireux d'associer d'autres pays à leur œuvre*" et, en conséquence, ils "*appellent les autres peuples d'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort*". C'est aussi ce que rappellent l'article 98 du traité CECA, l'article 237 du traité CEE et l'article 205 du traité CEEA. Ce principe d'ouverture sur l'Europe est régulièrement proclamé, à chaque moment important de l'histoire de la construction communautaire. Il en a été ainsi à l'occasion de la relance européenne, politiquement symbolisée par la Déclaration sur l'identité européenne adoptée à Copenhague le 14 décembre 1973. Dans cet acte, il est souligné que "*la construction européenne entreprise par les neuf pays membres de la Communauté est ouverte aux autres nations*

4. "Une grande idée se réalise: l'Europe", discours et messages à l'occasion du 10ème anniversaire de la déclaration de M. Robert Schuman (9 mai 1960), Services des publications des Communautés européennes 2489/2/60/1, p. 26.

*européennes qui partagent les mêmes idéaux et les mêmes objectifs*". Enfin, le traité sur l'Union européenne, reprenant intégralement la formulation du projet rédigé sous l'égide du Parlement européen en 1984 (article 2), proclame que "tout Etat européen peut demander à être membre de l'Union" (article O).

7. - La pratique communautaire a montré qu'il ne s'agissait pas là de vœux pieux, ou d'actes de foi hypocrites. Le principe d'ouverture sur l'Europe a été concrétisé à quatre reprises : en 1973 avec l'élargissement au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande ; en 1979 avec l'intégration de la Grèce dans la Communauté; en 1985 avec l'admission de l'Espagne et du Portugal. Enfin les traités d'adhésion conclus avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège tendent à montrer que la vocation européenne de cette organisation ne s'est pas épuisée, au moins en théorie.

8. - Mais dans l'optique de la définition de l'eupéanité de la Communauté, il ne suffit pas de dire que la Communauté est européenne dans la stricte mesure où elle est ouverte sur l'Europe, encore faut-il préciser le sens affecté dans ce cas à la notion d'Europe.

### - III -

9. - Il serait vain de recourir aux traités constitutifs en espérant y trouver des précisions sur le champ de l'élargissement, c'est-à-dire finalement sur l'Europe. La lecture des dispositions pertinentes montre que celles-ci visent plus à régler la *procédure* d'admission qu'à poser les critères de l'eupéen. Tout au plus peut-on déduire des termes des Traités que l'Europe ne se résume guère à la Communauté, qu'elle ne s'épuise pas dans cette dernière. Devant ce mutisme des textes fondateurs, on en vient tout naturellement à chercher quelques indications dans la pratique institutionnelle en matière d'élargissement. Cette quête, si elle n'est pas infructueuse, demeure néanmoins insatisfaisante: la pratique des élargissements n'offre qu'une réponse imparfaite à la question de savoir ce qu'est l'Europe.

10. - Schématiquement, cette réponse a été ébauchée en trois temps. Le premier temps correspond à la période de création des Communautés européennes, au cours de laquelle le critère géographique semble avoir été privilégié. L'ouverture était entendue comme élargissement au *continent* européen. Cette approche qui ressort implicitement des propos de pionniers de l'entreprise communautaire a été confirmée par l'Assemblée européenne dans un rapport datant de 1962<sup>5</sup>. Elle a été amplifiée par certains auteurs soucieux de déterminer les contours de l'Europe à vocation communautaire<sup>6</sup>.

5. W. Birkelbach, *Rapport devant le Parlement européen*, Doc. séance, n° 122 du 15.1.1962, p. 3.

6. Cf. par exemple P. Soldatos et G. Vandersanden: "L'admission à la Communauté européenne, essai d'interprétation juridique", *Cahier de Droit européen*, 1968, p. 686. Pour ces auteurs, "tout Etat dont le territoire se trouve, au moins en partie, sur le continent européen"

Dans un second temps, l'Europe a été définie essentiellement par son attachement à un certain nombre de valeurs d'ordre politique, social et économique, l'élément géographique se trouvant du même coup relégué au rang de critère subsidiaire. Cette nouvelle démarche, officiellement inaugurée par la Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne et explicitée dans de nombreuses déclarations ultérieures<sup>7</sup>, s'épanouira pleinement à l'occasion des second, troisième et quatrième élargissements, puisque les valeurs d'identification de l'Europe constituent autant de conditions opposés aux Etats candidats à une admission dans la Communauté. Il est à rappeler que ces conditions sont actuellement au nombre de trois<sup>8</sup>. Premièrement, l'Etat candidat doit être démocratique et respectueux des droits de l'homme. Deuxièmement, il doit accepter le système communautaire et être en mesure de s'y insérer. Cette condition, de plus en plus rigoureuse au fur et à mesure de la complexification du système communautaire, implique pour l'Etat en question "*une économie de marché efficace et concurrentielle assortie d'un cadre administratif et juridique adéquat dans les secteurs public et privé*"<sup>9</sup>. Troisièmement, l'Etat candidat doit accepter et être capable de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette approche a été elle-même récemment abandonnée au bénéfice d'une autre, sur laquelle on reviendra plus loin, après avoir précisé le sens de cette première évolution.

11. - Ce changement de cap est en effet assez révélateurs des difficultés rencontrées dans la Communauté pour fixer les critères de l'europeen. De fait, les deux premières approches dont on a esquissé la direction n'ont pas permis de résoudre complètement, et encore moins définitivement, la question des éléments d'identification de l'Europe.

La thèse suivant laquelle l'Europe est un continent est d'une simplicité toute apparente. En réalité, elle a dès le départ donné lieu à des appréciations divergences quant aux limites de cette entité, mettant ainsi en évidence les incertitudes de la géographie. Il est révélateur à cet égard que ces divergences des approches se soient insinuées dans l'un des couples les plus dynamiques de la construction communautaire: le couple Schumann-Monnet. A l'affirmation du premier suivant laquelle "*la Russie est en Europe*"<sup>10</sup>, on peut en effet oppo-

---

(suite note 6) est un Etat européen. Il peut par conséquent présenter sa candidature à l'admission. Ils ajoutent que "*seule une modification préalable du caractère régional du Traité, au moyen d'une révision, peut rendre recevable la requête d'admission d'un Etat situé en dehors du cadre géographique de l'Europe*".

7. Notamment la déclaration inter-institutionnelle sur les droits fondamentaux de 1977 (JOCE, n° C 103, p. 1), et la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement sur la démocratie de 1978 (Bull. CE, n° 3, 1978, pp. 5-6).

8. Commission des Communautés européennes: "L'Europe et le défi de l'élargissement", (Bull. CE, suppl. 3/92, p. 11).

9. *Ibid.*

10. R. Poidevin, *Robert Schuman, homme d'Etat*, Imprimerie nationale, Paris, 1986, p. 274.

ser les propos du second contenus dans une note rédigée à Alger en 1943, note dans laquelle Jean Monnet désignait les Anglais, les Américains et les Russes comme "les autres", les considérant comme des étrangers à l'Europe, "[ayant] des mondes à eux dans lesquels temporairement ils peuvent se retirer"<sup>11</sup>. Plus récemment encore, la candidature de la Turquie a suscité les mêmes controverses et la conviction du Président François Mitterrand selon laquelle "la Turquie relève de l'espace européen"<sup>12</sup> est loin d'avoir emporté la conviction de ses pairs et, au-delà, celle des institutions communautaires. En définitive, la compétition entre les différentes visions géo-politiques de l'Europe, entre une «Europe européenne» d'un côté et une «Europe de l'Atlantique à l'Oural», voire une «Europe de San Francisco à Vladivostok»<sup>13</sup> de l'autre, reste globalement valable aujourd'hui et risque fort de l'être encore pour longtemps<sup>14</sup>.

Ces problèmes, exacerbés comme on l'a vu par certaines candidatures embarrassantes, ne sont sans doute pas étrangers à l'émergence des critères politico-économiques comme compléments au critère géographique<sup>15</sup>. Mais, si ce dernier est incertain, les critères politico-économiques le sont plus encore. Opératoires par le passé à un moment où l'Europe pouvait se présenter comme un îlot de démocratie et de performance économique, ils tendent naturellement à s'effacer du fait de la mondialisation croissante des valeurs auxquelles la Communauté identifie l'Europe. Les critères politico-économico-culturels ont cessé d'être pertinents précisément parce qu'ils ont perdu l'essentiel de leur fonction discriminante. C'est probablement ce qui explique l'effort fait récemment par les institutions communautaires pour "renouveler", dans une troisième tentative de définition, la notion d'Europe.

12. - Cette troisième approche n'est nouvelle qu'en considération du fait que pour la première fois une institution communautaire - la Commission en l'occurrence - pose clairement et officiellement la question "qu'est-ce que

11. P. Fontaine, *Jean Monnet, un grand dessein pour l'Europe*, Documentation européenne, Opoce 1988, p. 41.

12. Cité par Alain Fenet dans sa contribution au présent ouvrage.

13. Cf. A.-J. Arnaud: "Le continent: mais quel continent? Celui qui va de l'Atlantique à l'Oural? L'histoire a montré que la barrière montagneuse n'était nullement infranchissable. L'Europe étendue au Groënland danois, à Madère et aux Açores, dont on pourrait tout autant affirmer qu'elles appartiennent au continent africain? Absurde. Et pourquoi pas, alors, l'Europe «de San Francisco à Vladivostok»?" in *Pour une pensée juridique européenne*, P.U.F., 1991, p. 36.

14. On peut le dire sans grand risque d'être démenti car l'incertitude géographique est tellement attachée à la notion d'Europe qu'elle semble même la constituer, au moins en partie. Cela est peut-être dû au fait que dans la quête d'Europe, l'esprit et la culture - l'idée donc -, en tant que facteurs constitutifs, ont souvent éclipsé la géographie. On comprend alors qu'appuyé sur une telle approche, A. Comte par exemple n'ait pas hésité, au début du siècle dernier, à soutenir la thèse de l'euroanéité des Etats-Unis et des Etats d'Amérique latine. Cf. J. Grange: "La continuité de l'idée de l'Europe", in R. Draï & Cao-Huy Thuan, *Instabilités européennes, recomposition ou décomposition ?*, L'Harmattan, 1992, pp. 207 et s..

15. En ce sens, cf. I. Jalles, *Implications juridico-constitutionnelles de l'adhésion aux Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1981, p. 45, note (38).

l'Europe?" et s'emploie à y répondre<sup>16</sup>. Le résultat ne diffère toutefois pas sensiblement de ce qui a prévalu jusque là. Sans doute la Commission propose-t-elle un certain nombre de repères pour aider à identifier l'Europe: selon elle, la notion d'Europe "*associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à forger l'identité européenne*". Mais, contre toute attente, cette institution ne fournit aucune définition précise. Elle s'y refuse même, estimant que "*l'expérience commune liée à la proximité, le fond commun d'idées et de valeurs et l'interdépendance historique ne peuvent pas se résumer en une formule simple et leur contenu est susceptible de changer au gré des générations successives*". Elle considère en outre "*qu'il n'est ni possible ni pertinent de fixer à l'heure actuelle les frontières de l'Union européenne, dont les limites seront tracées au cours d'une période à venir de plusieurs années*"<sup>17</sup>.

13. - Il y a à cette esquivance au moins une raison d'ordre pratique. Pour les institutions communautaires, il ne serait en effet pas raisonnable de se lier pour l'avenir par une définition claire des peuples ou Etats pouvant être qualifiés d'européens. On remarquera néanmoins que cette position va bien au delà de simples considérations tactiques. Elle renvoie à ce qu'est fondamentalement la logique de la construction communautaire: une logique évolutive et d'adaptation constante. En réalité, ce qui est dit par la Commission à propos de l'élargissement constitue une application circonscrite de cette réflexion de Jean Monnet à propos de la construction européenne dans son ensemble: "*Envisager aujourd'hui la forme définitive de la Communauté européenne que nous avons voulue comme un processus de changement est une contradiction dans les termes. C'est au fur et à mesure de notre ascension que nous découvrirons de nouveaux horizons*"<sup>18</sup>.

14. - Cette définition ouverte de l'Europe, l'incertitude qu'elle traduit et qu'elle entretient pourrait bien constituer l'élément déterminant de l'identité européenne. On est d'autant plus porté à le penser que ce phénomène ne se limite pas à la Communauté. Il se manifeste de la même manière dans le cadre du Conseil de l'Europe. La candidature de la Turquie d'abord, celle de pratiquement tous les pays de l'ex bloc communiste ensuite ont soulevé dans ce cadre des problèmes comparables à ceux rencontrés dans la Communauté. Les réponses apportées notamment par l'Assemblée parlementaire de cette organisation, dans un rapport dont les conclusions ont été approuvées le 22 avril 1992, rappellent au fond celle de la Commission des Communautés<sup>19</sup>.

16. Commission des CE: "L'Europe et le défi de l'élargissement", *Bull. CE*, suppl. 3/92, p. 11.

17. *Ibid.*

18. P. Fontaine, *op. cit.*, p. 27.

19. "L'extension géographique du Conseil de l'Europe, options politiques et conséquences", publié dans la *Revue universelle des Droits de l'homme* (RUDH), vol. 4, n° 5-6, 30 juin 1992, pp. 181 et s. Dans la perspective d'une admission au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée établit une hiérarchie des Etats candidats en fonction du caractère plus ou moins acceptable de leur qualité européenne. Les Républiques baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) et les «autres Républiques européennes» (Belarus, Moldavie, Russie, Ukraine) sont ainsi qualifiées d'«*incontestablement ... européennes*»; le caractère européen des Etats du Caucase



15. - En fin de compte, s'il n'y a pas de définition de l'Europe c'est peut-être précisément parce qu'il n'y en a pas, ou plutôt parce que l'Europe ne peut pas être définie exclusivement «de l'intérieur» et en soi mais en relation constante avec les autres, voire du *point de vue des autres*. Ramené à la Communauté et au contexte de l'élargissement, cela signifie qu'il ne faut pas conclure à une indéfinition de l'Europe parce qu'il y a absence de définition *par* la Communauté (ou plus généralement par les organisations européennes). Les contours de l'Europe sont dans une large mesure dessinés par les tiers lorsqu'ils se positionnent par rapport à la Communauté. Ainsi, à chaque fois qu'un Etat tiers fait acte de candidature, il se présente comme européen et étend du même coup le champ potentiel de développement de la construction communautaire. De ce point de vue, même l'abstention, la non candidature, est productrice de sens. Le non candidat, dans la mesure où il se considère comme extérieur à l'Europe, cantonne celle-ci dans une certaine limite. L'Europe se définirait alors non pas de manière statique mais par la *processus unilatéral d'adhésion*<sup>20</sup> ou de non-adhésion qui en fixe les assises spatiales. Le processus d'adhésion agit alors comme "révélateur" de l'Europe (du point de vue géo-politique). D'un autre côté, chaque adhésion enrichit la notion d'un contenu idéal nouveau, contribuant ainsi à définir les valeurs constitutives de l'Europe. La lecture des plaidoyers en faveur de l'intégration dans la Communauté est assez instructive à cet égard. Chaque candidat met en avant des arguments singuliers, des atouts propres, indiquant par là ce qu'est pour lui l'Europe et ce qui fait de lui un Etat européen à part entière. On voit ainsi se dessiner, par delà l'image démocratique à laquelle chaque candidat se réfère, des figures différenciées de l'Europe. Le ministre des Affaires étrangères d'Autriche par exemple invoque en faveur de la candidature de son pays tour à tour son histoire inséparable de l'histoire de l'Europe, la solidité et la modernité de son économie, son ouverture sur l'Europe centrale et orientale<sup>21</sup>.

---

(suite note 19) (Arménie, Azerbaïdjan, et Georgie) est considéré comme «plus douteux», et celui des Républiques asiatiques (Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan), comme «difficilement acceptable». Ce qu'il faut noter dans cette classification c'est le caractère ouvert de la définition de l'Europe. Les membres de l'Assemblée sont restés prudents, préférant utiliser l'expression "difficilement acceptable" plutôt que le terme "inacceptable". Il ressort d'ailleurs de ce rapport que, devant tenir compte de l'opinion de certains de ses membres l'Assemblée, n'exclut pas l'idée d'une ouverture ultérieure à ces deux dernières catégories d'Etats, de même qu'elle n'exclut pas celle d'une extension à le rive sud et sud-est de la Méditerranée. (p. 182).

20. On emploie ici le terme "adhésion" dans un sens légèrement différent de celui consacré dans la littérature juridique communautaire. On rappellera que dans ce dernier contexte, la plupart des auteurs désignent par la notion d'adhésion aussi bien la demande d'accession formulée par l'Etat candidat que l'acceptation de cette demande par les institutions communautaires. On préfère revenir à la distinction juridique classique, plus rigoureuse, entre adhésion et admission, la première correspondant à la démarche du candidat et la seconde, à l'acceptation de l'organisation. Cette distinction ne présente pas seulement un intérêt juridique. L'adhésion ainsi comprise correspond aussi à une posture politique fondamentale chez l'Etat candidat. Elle exprime une *prétention fondée sur l'acceptation des règles du jeu définies par l'Organisation à laquelle il souhaite s'intégrer*.

21. Mock (A.), "l'Autriche, partenaire naturel de la Communauté européenne", *RMC*, n° 333, janvier 1990, pp. 3 et s.

Selon M. Anibal Cavaco Silva, premier ministre du Portugal, la candidature de ce pays était fondée sur son histoire, une histoire illustrant l'expansion de l'Europe et la propagation des valeurs européennes à travers le monde, une histoire aussi dont les vestiges sont susceptibles d'offrir à la Communauté des possibilités d'ouverture sur l'Amérique latine et sur une partie de l'Afrique<sup>22</sup>. Enfin, l'ambassadeur de Turquie auprès de la Communauté met tout spécialement en exergue l'ancrage de son pays à l'Occident, son expérience de la diversité culturelle et son ouverture au monde moyen-oriental et méditerranéen<sup>23</sup>.

On pourrait prolonger cet inventaire en y incluant le plaidoyer de chacun des Etats souhaitant devenir membre de la Communauté, mais cela n'est pas nécessaire car, si les fondements des prétentions varient, la démarche reste identique. Ce qu'il faut en revanche préciser, c'est la manière dont on doit comprendre ces prétentions. La multiplicité des représentations de l'Europe, loin d'enrichir celle-ci, ne participe-t-elle pas à un brouillage général des sens? Par ailleurs, si l'euroanéité se déduit de valeurs aussi différenciées, tout Etat, tout peuple, voire tout individu n'est-il pas européen à son insu ou même contre son gré? Ces deux interrogations pèseraient lourd si l'on considérait que l'essentiel réside dans les arguments avancés par chacun des candidats à l'admission. Or tel n'est pas le cas. *L'élément déterminant de ces démarches c'est l'acte d'adhésion, la revendication d'incorporation dans un ordre réputé symboliser cette euroanéité.* Les valeurs mises en avant ne prennent tout leur sens que par rapport à cette revendication. Ainsi, la simple réception de valeurs ne peut servir de substitut à la volonté d'intégrer "l'ensemble européen".

16. - Si donc l'on admet que l'Europe se définit positivement par l'adhésion des tiers, la qualité européenne de la Communauté n'est pas donnée. Elle constitue même un défi permanent puisqu'elle devra se déduire de la capacité de l'organisation à accueillir en son sein tous ceux qui se définissent comme européens. L'érosion progressive de cette capacité conduit par conséquent à se demander si, en se perfectionnant, la Communauté ne devient pas de moins en moins européenne.

#### - IV -

17. - L'évolution des conditions d'admission dans la Communauté informe parfaitement sur le recul de la vocation européenne de la Communauté, sur la clôture graduelle, le «verrouillage» progressif de l'espace communautaire. On peut situer le point de départ de ce processus au début des années 70. Depuis cette période en effet, on assiste à une telle *accumulation des critères discrimi-*

22. Anibal Cavaco Silva, *Le Portugal et l'Europe à la fin du XXe siècle*, Douzième conférence Jean Monnet, Institut universitaire européen de Florence, 1990, Opoce, pp. 10-11.

23. Sanberk (O.), "La démarche européenne de la Turquie et la construction européenne", *Politique étrangère*, n° 4, 1989, pp. 685 et s.

nants que l'accès au statut de membre de la Communauté devient de plus en plus incertain.

Lors du premier élargissement, aucune condition substantielle n'était officiellement requise, hormis le respect de l'acquis communautaire. Mais dès la candidature de la Grèce, les critères politiques de l'admission vont être énoncés officiellement. Ces critères ont été directement suscités par la situation politique dans ce pays. Après le coup d'Etat du 21 avril 1967, la Communauté suspendait l'accord d'association conclu avec l'Etat hellénique. Le Parlement européen puis la Commission et le Conseil signifiaient alors clairement que *"l'association à un pays non démocratique est contraire à l'esprit comme à la lettre des traités"*<sup>24</sup>. Le pas a été franchi quelques années plus tard entre ce principe et celui suivant lequel *"un régime de démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme constituent une condition de l'accession et de l'appartenance de tout pays à la Communauté européenne"*<sup>25</sup>. Ce qui était au départ une réaction ponctuelle à une situation politique particulière est par la suite devenu partie intégrante de l'acquis communautaire. A ce titre, le principe démocratique a été et sera opposé systématiquement à tout Etat candidat.

La candidature de l'Espagne et du Portugal a donné lieu à l'émergence d'un autre critère, celui relatif à la capacité économique, administrative et juridique de l'Etat postulant. Ce problème ne se posait évidemment ni pour les bénéficiaires du premier élargissement, ni pour la Grèce. On signalera que dans le cas de ce dernier pays, l'adhésion avait été préparée depuis 1962 au moyen d'un accord d'association<sup>26</sup>, lequel devait permettre l'adaptation du système économique, juridique et administratif grec aux exigences d'une appartenance à la Communauté.

Les demandes plus ou moins formelles d'admission de nombreux pays d'Europe centrale et orientale d'une part, l'insistance de la Turquie pour entrer dans la Communauté d'autre part, ont conduit à deux autres évolutions. A défaut d'énoncer de nouveaux critères, la Communauté a précisé et renforcé ceux qui existaient déjà. De plus et surtout, elle a explicitement rompu la passerelle traditionnelle que constituait l'association. Dans un rapport fixant le cadre général de la relation avec ces pays, la Commission a indiqué à ce propos que *"l'adhésion ne fait pas partie des objectifs des accords d'association [avec les pays d'Europe centrale et orientale]. ... Ces accords ont une valeur particulière en eux-mêmes et ils se distinguent des possibilités*

24. Déclaration de M. Dehousse à la réunion commune Parlement européen - Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en date du 21.9.1967. Sur ces questions cf. J.F. Akandji-Kombé : *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière de droits de l'homme*, thèse pour le Doctorat en Droit public, Amiens, sept. 1992, pp. 121 et s.

25. Résolution du PE sur les perspectives de l'élargissement de la Communauté, *JOCE*, n° C39 du 12.2.1979.

26. L'adhésion était explicitement prévu dans le préambule et à l'article 72 de l'accord. 27. Commission des CE: Accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale: cadre général, *COM(90)*, 27 août 1990, p. 4.

d'adhésion au sens de l'article 237 CEE<sup>27</sup>. Certes, selon la Commission, cette possibilité ne disparaît pas, mais elle devra dorénavant être appréciée séparément.

Enfin, le critère relatif à la capacité à mettre en œuvre la politique extérieure et de sécurité commune est venu fragiliser la candidature des Etats neutres que sont la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Finlande et Malte<sup>28</sup>.

18. - Il n'y a pas lieu de s'étonner d'une telle évolution, au demeurant intrinsèquement liée au développement de la Communauté et à la complexification croissante du système communautaire qui en est le pendant. On le sait, la Communauté c'est à la fois un ensemble géographiquement déterminé<sup>29</sup>, un système institutionnel particulier, un ordre juridique distinct aux agencements complexes et des politiques, le tout exprimant la solidarité entre les Etats membres. Mais ce qu'il est essentiel de relever, c'est le caractère évolutif de cet ensemble, dans le sens de la réalisation d'une «union sans cesse plus étroite» entre les Etats et les peuples. La notion d'«acquis communautaire» traduit bien le sens de cette évolution: à la fois innovatrice et conservatrice. L'innovation vise le contenu de l'acquis, par définition toujours extensible. Mais, et c'est en cela que la problématique de l'acquis constitue aussi une problématique conservatrice, cette extension ne doit pas se faire au détriment des éléments déjà consacrés. En d'autres termes, tout principe (dédit des traités ou de la pratique institutionnelle) faisant partie de l'acquis communautaire est, comme l'a souligné le juge Pescatore<sup>30</sup>, une «conquête définitive». Il ne peut par conséquent pas être remis en cause. Pour les Etats candidats à une admission dans la Communauté cela signifie qu'aucun effort d'adaptation ne doit être attendu de celle-ci. Or dans le même temps, le gonflement de l'acquis, fruit des progrès accomplis dans la voie de l'intégration, induit une rigidité croissante de cette organisation. Il n'est alors pas surprenant que toute perspective d'admission nouvelle soit perçue comme potentiellement déstabilisante, sinon dangereuse, comme en attestent les débats passionnés qui précèdent tout élargissement: débats sur la sauvegarde de l'efficacité institutionnelle, sur la garantie des équilibres économiques et sociaux, bref sur les possibilités de maintenir et de développer l'acquis communautaire<sup>31</sup>. Il est donc clair que

27. Commission des CE : Accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale : cadre général, COM (90), 27 août 1990, p. 4.

28. Cf. Doutriaux (Y.), *Le traité sur l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 1992, pp. 233-234. Sur la position de ces pays par rapport à la Communauté, cf. Luis Planas Puchades: *Rapport sur l'élargissement de la Communauté européenne et les relations avec d'autres pays d'Europe*, PE, Doc. A3-77/91 du 26 mars 1991.

29. Cf. les dispositions qui fixent le champ de compétence *rationae loci* de chacune des trois Communautés: article 79 du traité CECA, article 277 du traité CEE, et article 198 du traité CEEA. L'unité de cet espace, symbolisée et matérialisée par le tarif douanier extérieur commun est mieux encore précisée par l'abaissement des "frontières" internes.

30. In Labouz (M.-F.), *Le système communautaire européen*, Berger-Levrault, 1986, p. 27.

31. Cf. par exemple le n° spécial de la *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* consacré aux relations CEE - Europe centrale et à la problématique de l'adhésion (n° 369, juin 1993).

dans sa conception actuelle, la Communauté ne peut guère répondre efficacement - et à terme elle ne pourra pas répondre du tout - au défi européen tel qu'on l'a explicité plus haut. En d'autres termes, plus elle tendra vers sa forme finale -ce qui est légitime pour une organisation d'intégration-, moins elle sera portée à s'ouvrir.

19. - Dans ces conditions, le maintien de la qualité européenne de la Communauté supposerait des réformes radicales, elle supposerait surtout que soit rendue à l'organisation la souplesse que confère une aptitude permanente à l'innovation. Les tentatives récentes d'organisation de l'espace européen, principalement à travers un espace économique européen et à partir des accords d'association dits «accords européens», ne remplissent pas entièrement cette fonction.

Bien sûr, dans leur philosophie, ces moyens ont été conçus comme alternatives à l'élargissement. Ils devraient donc soutenir les instances communautaires, permettre de confirmer l'ouverture de la Communauté sur l'Europe et, principalement dans le cas des accords d'association, d'inscrire plus clairement les pays liés à la Communauté dans une perspective européenne<sup>32</sup>. L'étroitesse des liens institutionnels, les possibilités d'une coopération politique étroite et des relations économiques privilégiées ont été présentés comme les instruments de cette ambition européenne. Mais précisément, la dimension européenne de la démarche communautaire ne peut pas simplement être déduite de la configuration des accords passés avec les pays de l'AELE et avec les pays de l'Est. L'originalité des structures institutionnelles mises en place par les accords d'association et par celui instituant l'EEE est toute relative et, en tout cas, elle ne justifie pas que les États qui y participent soient *ipso facto* considérés comme européens. La coopération politique elle-même n'est pas une innovation des accords européens; elle est mise en œuvre depuis plusieurs années déjà dans le cadre des accords de coopération avec certains pays du Tiers-Monde (les États ACP et les États d'Amérique latine par exemple).

Plutôt que dans les structures qu'ils mettent en place, c'est par leur esprit que les accords d'association sont susceptibles de traduire un nouveau projet européen pour la Communauté. Or, en l'absence d'une volonté politique clairement définie par les institutions communautaires, ce sont les États partenaires qui ont été porteurs de ce projet. C'est sous leur pression déterminée que l'adhésion a été inscrite dans ces accords comme finalité des rapports d'association. On en revient ainsi à la position de départ, celle précisément que la Communauté cherchait à éviter en concluant des accords privilégiés avec les pays de l'Est et avec les pays membres de l'AELE. On comprend dès lors que l'Organisation se soit vivement opposée à l'inscription de la perspecti-

32. Jacques Delors a d'ailleurs dit des accords européens qu'ils doivent "*permettre à ces pays de se sentir membres de la famille européenne*". Cité par Nguyen Huu Tru, "Les relations de la Communauté économique européenne avec les pays de l'Est, aspects juridiques et institutionnels", in *Instabilités européennes, recomposition ou décomposition ?*, L'Harmattan, 1992, p. 140.

ve d'admission dans les textes conventionnels. Elle n'y a pas réussi mais a pu *in fine* limiter la portée des dispositions consacrant cette démarche<sup>33</sup>.

L'approche fondée sur de simples relations privilégiées semble avoir globalement échoué faute d'une stratégie politique clairement définie par les instances communautaires et, surtout, en raison de la défiance des pays partenaires européens à son égard. Pour ceux-ci en effet, seule l'appartenance à la Communauté peut adéquatement récompenser leur qualité européenne. L'insertion dans une zone plus large de relation privilégiée avec cette organisation n'est alors acceptable que dans la mesure où elle se situe dans une perspective claire d'intégration. Faute d'une telle perspective, les accords d'association et l'accord instituant l'EEE constituent des moyens sinon d'exclusion de l'ensemble européen, du moins de marginalisation de certains Etats considérés comme imparfaitement européens<sup>34</sup>. Il ne s'agirait donc pas d'une ouverture pertinente au regard de la définition de l'européanité de la Communauté, mais d'une illustration supplémentaire de la fermeture progressive de celle-ci.

20. - La question des alternatives possibles reste donc sans réponse institutionnelle à ce jour. Même si l'idée d'accueillir comme membres les Etats associés venait à s'imposer, comme certains indices tendent à le confirmer<sup>35</sup>, le problème fondamental de la Communauté reste celui d'imaginer des modalités qui permettent de conjuguer dans un même mouvement, et dans des conditions satisfaisantes, une union sans cesse plus étroite entre les peuples des Etats membres (intégration interne) d'une part et, d'autre part, une union sans cesse plus étroite entre les peuples de tous les Etats européens -et non plus seulement une solidarité entre eux- (ouverture-intégration).

---

33. Non seulement la Communauté est parvenue à éviter l'inscription d'un calendrier précis et la précision des conditions d'admission, mais en plus, elle a jusqu'à présent considéré cette clause comme une déclaration d'intention unilatérale de ces Etats ne la liant pas elle-même (ce qui est insolite s'agissant de clauses conventionnelles normales).

34. On peut souligner de ce point de vue un certain parallélisme entre la Communauté et le Conseil de l'Europe. Pour tous les Etats considérés comme européens ou "potentiellement" européens, le Conseil de l'Europe offre la possibilité de l'adhésion. Mais pour les autres, l'Assemblée parlementaire propose dans le rapport précité que le Conseil crée un cadre d'association ou de coopération privilégiée excluant toute possibilité d'adhésion ultérieure. Cf. *RUDH*, vol. 4, n° 5-6, p. 182.

35. Ainsi, la Commission a-t-elle proposé, dans le rapport soumis au Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992), que la Communauté "*accepte formellement l'objectif d'une éventuelle adhésion des pays d'Europe centrale et orientale lorsqu'ils satisfont pleinement aux conditions requises*". Cf. Agence Europe, série Documents européens, 9 décembre 1992.