

## Les relations de la CEE avec les pays de l'Europe de l'Est

Branko Tomsa

Volume 9, Number 1, 1978

Les relations extérieures des communautés européennes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700841ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700841ar>

[See table of contents](#)

---

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

---

Cite this article

Tomsa, B. (1978). Les relations de la CEE avec les pays de l'Europe de l'Est. *Études internationales*, 9(1), 87–105. <https://doi.org/10.7202/700841ar>

## LES RELATIONS DE LA CEE AVEC LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

Branko TOMSA \*

La création de la CEE en 1957 avait visé, entre autres, non seulement le développement des échanges commerciaux de ses États-membres entre eux, mais aussi avec le reste du monde. Cette volonté d'ouverture de la CEE sur le monde extérieur devait se manifester de façon constante lors des négociations du *GATT* (du *Dillon Round* au *Tokyo Round*) ou par l'octroi de préférences tarifaires généralisées, l'établissement des relations particulières avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), la conclusion d'accords de libre-échange avec divers pays tiers, etc. De même, la CEE s'est toujours montrée prête à développer ses relations avec les pays tiers à régime économique et social différent. Elle a ainsi noué des relations fructueuses avec la République socialiste fédérative de Yougoslavie <sup>1</sup>. Actuellement, elle se trouve en voie d'approfondir ses relations avec la République populaire de Chine <sup>2</sup>.

---

\* *Collaborateur scientifique au Centre de recherche sur les institutions internationales (Genève).*

1. Après avoir établi des relations diplomatiques (mai 1969), la CEE et la Yougoslavie conclurent deux accords commerciaux non préférentiels (signés respectivement en 1970 et 1973), un arrangement dit « technique » relatif à l'importation de vins yougoslaves sur le marché de la CEE (1970) ainsi qu'un accord relatif au commerce des textiles de coton (1973). L'accord commercial de l'année 1973 contenait, entre autres, une clause permettant le développement de la coopération économique entre les deux parties en tant que facteur complémentaire des échanges commerciaux proprement dits, ce qui permit déjà d'obtenir des résultats concrets surtout dans le domaine de la coopération financière. Il est à noter que jusqu'en 1969, la Yougoslavie était classée par la CEE parmi les pays de l'Europe de l'Est. À partir de l'année suivante, elle fut insérée dans les pays du bassin méditerranéen (pour plus de détails sur le contenu des accords cités ci-dessus, voir notre ouvrage : *La politique commerciale commune de la CEE et les pays de l'Europe de l'Est*, Bruxelles, Ét. Émile Bruylant, 1977, pp. 186-190, ainsi que notre article « La Communauté économique européenne et la Yougoslavie », *Revue du Marché commun*, n° 201, novembre 1976, pp. 493-499).
2. C'est en septembre 1975 que la CEE et la République populaire de Chine établirent des relations diplomatiques. Quant à la conclusion d'un accord commercial entre la Chine et la CEE, cette dernière s'est déclarée, déjà en mai 1975, disposée à négocier un accord communautaire approprié pour remplacer les accords commerciaux bilatéraux conclus entre les États-membres de la CEE et la Chine dont la validité arrivait à expiration. Du côté chinois, cette proposition a été examinée avec une faveur telle qu'il fut possible d'amorcer pendant la visite de M. Christopher Soames, commissaire aux relations extérieures de la CEE, en Chine, du 4 au 11 mai 1975, un premier échange de vues sur différents aspects de ce futur accord. La Commission de la CEE n'a pas encore reçu un mandat de négociation de la part du Conseil de la CEE, mais nul ne doute cependant

Dans ses relations avec les pays de l'Europe de l'Est groupés au sein du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM)<sup>3</sup>, la CEE a cependant rencontré des obstacles non négligeables. Pendant longtemps, l'URSS manifesta une attitude hostile à l'égard de la CEE qualifiée d'organisation monopoliste pratiquant une discrimination commerciale<sup>4</sup>. En conséquence, les pays de l'Europe de l'Est dans leur ensemble refusaient de reconnaître la personnalité juridique de la CEE. Cela n'empêcha cependant pas la Communauté de définir les grands traits d'une *Ostpolitik*. En effet, l'élaboration et l'instauration d'une politique commerciale commune de la CEE à l'égard des pays de l'Europe de l'Est, la définition d'une attitude communautaire au cours des récents contacts CEE-CAEM ainsi que le rôle joué par l'Europe des Neuf à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) constituent les éléments essentiels d'une politique européenne plus ou moins cohérente vis-à-vis de l'Est.

## I – LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA CEE

La CEE se trouve dotée d'une politique commerciale commune à l'égard des pays de l'Europe de l'Est dont il convient d'analyser ici, d'une part, le contenu, d'autre part, les lacunes.

### A – Le contenu de la politique commerciale commune

Conformément aux dispositions de l'article 113, paragraphe premier, du Traité de Rome, la politique commerciale commune de la CEE devait, à l'expiration de la période de transition, être fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne la conclusion d'accords commerciaux, la politique d'importation et celle d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale.

---

que l'acceptation par la Chine de reconnaître la CEE comme une entité ainsi que l'établissement de contacts étroits et suivis entre la mission chinoise à Bruxelles et les institutions communautaires aideront notablement à l'établissement de futures relations contractuelles. Le contenu du futur accord commercial (à long terme et non préférentiel) CEE-Chine devrait, d'après certaines sources, s'inspirer peu ou prou du schéma d'accord commercial avec les pays à commerce d'État (examiné ci-après) adopté par des instances communautaires en novembre 1974 et accepté dans son principe par les autorités chinoises. Pour plus de détails sur les relations entre les deux parties en cause ainsi que sur les règlements communautaires régissant les relations commerciales de la CEE avec la Chine, voir : *Journal Officiel des Communautés européennes (J.O.C.E.)*, n° L 19, 26 janvier 1970, pp. 1-42 ; *Id.*, n° C 145, 22 novembre 1974, pp. 26-27 ; *Id.*, n° L 99, 21 avril 1975, p. 7 ; *Id.*, n° C 287, 15 décembre 1975, pp. 1-23 ; *Neuvième Rapport général sur l'activité des Communautés, 1975*, chap. IV, points 28 et 507 ; M. F. G. M. LEGNIER, « Les relations entre la République populaire de Chine et les Communautés européennes », *Revue du Marché commun*, n° 204, février 1977, pp. 76-86.

3. En sont actuellement membres : la Bulgarie, Cuba, la Hongrie, la Mongolie, la Pologne, la RDA, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'URSS. L'Albanie reste *de jure* membre de cette organisation, mais ne participe plus aux travaux.
4. Pour ce qui est notamment de l'attitude de l'URSS, voir Klaus TÖRNUDD, *Soviet Attitude Towards Non-Military Regional Co-operation*, Helsingfors, Censraltryckeriet, 1963, 324p. ; Bernard DUROI, *L'Union soviétique face à l'intégration européenne*, Lausanne, Centre de recherche européenne, 1964, 238p.

Les décisions et les règlements que la CEE avait adoptés dans le cadre de l'élaboration et l'instauration d'une politique commerciale commune à l'égard des pays de l'Europe de l'Est peuvent donc être examinés à travers ces quatre domaines.

#### 1 - LA CONCLUSION D'ACCORDS COMMERCIAUX

Les premières décisions que le Conseil de la CEE prit dans le cadre d'une politique commerciale commune datent de 1960 et 1961. Le 20 juillet 1960 fut adoptée une première décision relative à l'insertion, dans les accords commerciaux bilatéraux conclus entre les États-membres de la CEE et les pays de l'Europe de l'Est, d'une clause dite « clause CEE »<sup>5</sup>. Par la suite, le 9 octobre 1961, il y a eu deux autres décisions : l'une relative à l'instauration d'une procédure de consultation entre les États-membres et la Commission et l'autre relative à la durée d'accords commerciaux bilatéraux dont l'échéance fut fixée au 31 décembre 1965<sup>6</sup>. Toutes ces décisions visaient l'harmonisation du contenu des accords commerciaux bilatéraux.

Une décision, adoptée le 16 décembre 1969, relative à l'uniformisation des accords commerciaux et à la négociation d'accords commerciaux communautaires, établit les principes et les procédures réglementant la conduite des négociations commerciales communautaires<sup>7</sup>. Son contenu montre cependant que le Conseil prévoyait une exception pour la conclusion d'accords commerciaux avec certains pays tiers. En effet, le Conseil autorisait, à titre exceptionnel, les États-membres à mener des négociations bilatérales pendant encore trois ans (soit jusqu'à la fin de l'année 1972), au cas où l'un de ces États estimerait, pour des « raisons particulières », devoir entamer des négociations avec un pays tiers déterminé. Ces « raisons particulières » étaient celles qui découlaient de l'absence de relations officielles entre la CEE et les pays de l'Europe de l'Est. Aussi cette autorisation exceptionnelle permit-elle aux États-membres de conclure toute une série d'accords commerciaux bilatéraux classiques et d'accords de coopération à long terme (la durée fut, dans certains cas - comme par exemple pour l'accord conclu en octobre 1972 entre la France et la Pologne - fixée à dix ans).

Ceci dit, la liberté ainsi laissée aux États-membres prit fin le 31 décembre 1972 et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973, la CEE est seule compétente pour la négociation d'accords commerciaux avec les pays de l'Europe de l'Est. En l'absence d'accords communautaires, le Conseil décida cependant d'assurer la continuité du cadre conventionnel des échanges, prévu par les accords à long terme conclus entre les États-membres et les pays en question et dont la presque totalité expirait le 31 décembre 1974. Ainsi, il autorisa les États-membres à proroger les protocoles commerciaux prévus dans lesdits accords pour l'année 1974. Une prorogation similaire fut également décidée pour un nombre très limité d'accords liant les

5. *J.O.C.E.*, n° 84, 31 décembre 1960, p. 1965.

6. *Id.*, n° 71, 4 novembre 1961, pp. 1273-1274. Il convient de citer que cette échéance fut ensuite prorogée jusqu'au 31 décembre 1967 (*Id.*, n° 223, 29 décembre 1965, p. 3275).

7. *Id.*, n° L 326, 29 décembre 1969, pp. 39-42.

nouveaux États-membres à certains pays de l'Europe de l'Est et dont l'échéance était initialement fixée au 31 décembre 1975.

Souhaitant poursuivre une politique commerciale contractuelle avec l'Est, le Conseil a fait savoir, en mai 1974, que la CEE se trouvait prête à engager des négociations commerciales en vue de la conclusion d'un accord à long terme. À cet effet, les institutions communautaires élaborèrent et adoptèrent un schéma d'accord-type commercial qui fut transmis, en novembre de la même année, par la Commission de la CEE à chacun des pays de l'Est<sup>8</sup>.

Ce schéma se résumait essentiellement de la manière suivante<sup>9</sup> :

- nature et objectif de l'accord : conclusion d'un accord à long terme non préférentiel visant le développement substantiel et harmonieux des échanges ;
- domaine tarifaire : octroi du traitement de la clause de la nation la plus favorisée, compte tenu des exceptions conformes à la pratique internationale (appartenance à une union douanière ou à une zone de libre-échange en particulier ;
- régime des importations : établissement d'un cadre en vue de favoriser la suppression des restrictions quantitatives ou l'élargissement des contingents existants ;
- secteur agricole : recherche de solutions spécifiques sans remise en cause des principes et mécanismes de la politique agricole commune de la CEE ;
- élaboration de mécanismes de sauvegarde appropriés, compte tenu des différences entre les systèmes économiques des partenaires ;
- création d'une commission mixte destinée à faciliter les consultations et à veiller à la bonne application de l'accord ;
- dispositions relatives aux problèmes de paiements et à ceux de l'octroi de crédits.

Comme on le voit, la CEE avait conçu un schéma de caractère général susceptible d'être complété ou adapté en fonction des situations particulières de chaque pays de l'Europe de l'Est et d'éventuelles conversations exploratoires avec la Commission.

L'insertion d'un chapitre sur l'agriculture montrait que la CEE tenait compte des désirs prévisibles des pays de l'Europe de l'Est dont la structure des exportations vers le marché communautaire était principalement composée de produits agricoles (cas de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Pologne et de la Roumanie en particulier).

Bien que le texte du schéma n'ait pas comporté de volet « coopération », la CEE n'excluait cependant pas la possibilité d'insérer dans les accords à conclure, si les pays concernés le souhaitaient, une clause évolutive (analogue à celle de

8. Pour le texte de ce schéma, voir *Conseil*, Doc. I/150 f/74 (COMMER 24) (Annexe), pp. 3-5. Voir également *Bulletin des Communautés européennes (B.C.E.)*, n° 11, novembre 1974, 2<sup>e</sup> partie, points 2301 et 2332.

9. Ce schéma fut également communiqué au Viêt-nam du Nord, à la Mongolie, à Cuba et à la République populaire de Chine (voir *supra*, note 2).

l'article VII de l'accord commercial de 1973 avec la Yougoslavie) stipulant que les parties contractantes pourraient développer la coopération économique comme élément complémentaire des échanges commerciaux.

Il est à noter que, jusqu'à présent, aucune négociation sur la base de ce schéma n'a encore eu lieu entre la CEE et les pays de l'Europe de l'Est.

## 2 - LA POLITIQUE D'IMPORTATION

Au cours des premiers travaux entrepris dans ce domaine particulier de la politique commerciale, la question des importations en provenance des pays de l'Europe de l'Est préoccupa particulièrement la CEE. Dans le programme d'action en matière de politique commerciale du 25 septembre 1962, la Communauté fit une nette distinction entre les relations commerciales avec les pays de l'Est et celles entretenues avec les pays tiers dont le commerce extérieur s'inspirait des règles du *GATT*<sup>10</sup>. En effet, ce programme préconisait que les importations en provenance de l'Est devaient être soumises au régime des contingentements, soit pour les produits industriels, soit pour les produits agricoles ; cela signifiait que la libéralisation envisagée dans le cadre de la politique agricole commune ne pouvait en aucun cas s'appliquer à l'égard de ces pays tiers<sup>11</sup>. Cette considération explique pourquoi la CEE avait adopté le règlement n° 3/63/CEE qui établit un système de contrôle des importations de certains produits agricoles (céréales, viande de porc, viande de volaille, œufs, fruits et légumes) en imposant aux États-membres l'obligation de prévoir les montants évaluatifs pour leurs importations en provenance des pays concernés<sup>12</sup>. Il est toutefois à préciser que ce règlement n'a été jamais, du moins à notre connaissance, appliqué en pratique. Les importations de produits agricoles en provenance des pays de l'Europe de l'Est furent en effet soumises aux mêmes conditions que les importations en provenance des autres pays tiers. Relevons, au sujet des importations de produits agricoles sur le marché de la CEE, qu'exception faite de la R.D.A., de la Tchécoslovaquie et de l'URSS, tous les pays de l'Europe de l'Est ont conclu des arrangements dits « techniques » dont le principal but était d'alléger les difficultés

---

10. *J.O.C.E.*, n° 90, 5 octobre 1962, pp. 2353-2357.

11. Même si les diverses mesures restrictives, qui existaient dans les politiques commerciales des États-membres de la CEE, étaient supprimées, les prélèvements, les montants additionnels, les montants supplémentaires ou les taxes compensatoires instaurés dans le cadre de cette politique agricole commune protégeaient efficacement le marché agricole communautaire. En outre, il faut également noter que l'organisation commune agricole de la CEE prévoyait aussi pour chaque secteur, sauf pour les fruits et légumes, les fruits et légumes transformés et les matières grasses (pour ces produits, un montant compensatoire pouvait être perçu dans le cas où les importations porteraient un préjudice important à la production communautaire), une clause de sauvegarde dans le cas où le marché communautaire subirait ou serait menacé de subir, à la suite d'importations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome.

12. *J.O.C.E.*, n° 14, 29 janvier 1963, pp. 153-155.

que ces pays rencontraient du fait de la politique agricole commune de la Communauté<sup>13</sup>.

Le problème des importations en provenance des pays de l'Europe de l'Est fut résolu par le règlement (CEE) n° 109/70 du 9 décembre 1969<sup>14</sup>. Celui-ci établit un régime commun applicable aux importations de produits industriels et agricoles contenant également trois différentes listes de libéralisation à l'égard des pays en question<sup>15</sup> :

- la première liste, assez étendue, était applicable aux pays de l'Europe de l'Est qui faisaient alors partie du *GATT* (Pologne et Tchécoslovaquie). Cette liste englobait 357 positions tarifaires (sur 1097 positions tarifaires du tarif douanier commun de la CEE) pour les produits industriels et 86 positions pour les produits agricoles ;
- la deuxième liste, plus courte, était applicable aux pays de l'Est candidats au *GATT* (Hongrie et Roumanie) ainsi qu'à la Bulgarie. Elle englobait 349 positions tarifaires pour les produits industriels et également 86 positions pour les produits agricoles ;
- la troisième liste, très courte, était applicable à l'égard de l'URSS ; elle englobait 4 positions tarifaires pour les produits industriels et 60 positions pour les produits agricoles.

Ces listes furent ensuite élargies par une série de règlements de telle façon qu'à la fin de 1976, le nombre de positions tarifaires exemptes de toutes restrictions quantitatives à l'importation s'élevait à 858 positions pour la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie et à 656 positions pour l'URSS<sup>16</sup>.

Au cours des années 1974 et 1975, le Conseil prit également un certain nombre de décisions relatives à l'importation de produits en provenance des pays de l'Europe de l'Est, soumis à des restrictions quantitatives. Ces décisions permirent à la CEE d'appliquer à l'égard de ces pays tiers, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1975, une politique commerciale intégralement autonome. La première décision adoptée dans le cadre de cette politique fut celle du 2 décembre 1974 : le Conseil y arrêta, en effet, un régime commun d'importation applicable dans tous les États-membres de la CEE à titre provisoire, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975<sup>17</sup>. Une nouvelle décision du Conseil, en date du 27 mars 1975, fixa les contingents et les autres possibilités d'importations dans les États-membres pour l'année 1975,

13. Entre 1965 et 1972 furent conclus quinze arrangements relatifs à l'importation sur le marché de la CEE d'œufs, porcs vivants et abattus, viande de porc, volaille, viande de volaille, vins et fromages.

14. *J.O.C.E.*, n° L 19, 26 janvier 1970, pp. 1-42.

15. L'élaboration de ces listes fut conditionnée par le degré de libéralisation décidée unilatéralement par les États-membres de la CEE au cours de la période de transition (cette libéralisation avait différé sensiblement d'un État-membre à l'autre).

16. Comme, par exemple, le règlement (CEE) n° 1492/70 ; (CEE) n° 725/71 ; (CEE) n° 1414/72 ; (CEE) n° 238/74.

17. *J.O.C.E.*, n° L 358, 31 décembre 1974, pp. 1-103.

d'une part, et arrêta la procédure à suivre pour la modification des régimes d'importation, d'autre part<sup>18</sup>. Enfin, le 18 décembre 1975, le Conseil arrêta à nouveau les contingents autonomes d'importation pour l'année 1976<sup>19</sup>.

### 3 - LA POLITIQUE D'EXPORTATION

Dans ce domaine, la CEE créa, par une décision du Conseil en date du 17 octobre 1960, un « Groupe de coordination » des politiques d'assurance-crédit, de garanties et de crédits financiers<sup>20</sup>. La principale tâche de ce Groupe était l'harmonisation des politiques nationales des États-membres en la matière. Pour parvenir à une telle harmonisation, l'on établit, en 1962, une procédure de consultation<sup>21</sup>.

Jusqu'en 1964, la question de l'octroi de crédits aux pays de l'Europe de l'Est ne provoqua pas de conflits entre le Groupe de coordination et les États-membres respectant l'exigence posée par ce dernier de ne pas octroyer de crédits aux pays en question au-delà de cinq ans, conformément aux règles de l'Union de Berne<sup>22</sup>. Cette discipline communautaire fut cependant interrompue dès le moment où les États-membres se heurtèrent à la concurrence de certains pays occidentaux (tels la Grande-Bretagne) qui avaient décidé d'accorder des crédits à long terme aux pays de l'Europe de l'Est. En effet, compte tenu de leurs intérêts nationaux, certains États-membres de la CEE exprimèrent le désir de s'écarter des règles de l'Union de Berne. D'où l'octroi par la France à l'URSS, lors de la conclusion de l'accord commercial de 1964, d'un crédit de sept ans<sup>23</sup>.

Cette rupture sur le plan communautaire eut pour effet de rendre caduque la procédure de consultation établie en 1962. Cela explique pourquoi le Conseil adopta la décision du 26 janvier 1965 avec pour objectif de renforcer la procédure de consultation de l'année 1962<sup>24</sup>. Devant l'impossibilité d'arriver à une harmonisation dans le domaine du crédit, cette procédure de 1965 fut, elle aussi, renforcée par une décision du Conseil du 6 novembre 1973<sup>25</sup>.

18. *Id.*, n° L 99, 21 avril 1975, pp. 1-116.

19. *Id.*, n° L 332, 29 décembre 1975, pp. 1-107. À la fin de l'année 1976, le Conseil arrêta les contingents autonomes pour 1977.

20. *Id.*, n° 66, 27 octobre 1960, pp. 1339-1340.

21. *Id.*, n° 52, 30 juin 1962, pp. 1561-1562.

22. L'Union de Berne assure l'octroi de crédits internationaux. D'après ses statuts, seuls les organismes ou sociétés assurant des transactions de crédits à l'exportation peuvent en devenir membres de plein droit. Les accords de Berne limitent le délai de remboursement sur les crédits-acheteurs à cinq ans et la seule dérogation est accordée aux pays en voie de développement.

23. *Le Monde*, 31 octobre 1964.

24. *J.O.C.E.*, n° 19, 5 février 1965, pp. 255-258.

25. *Id.*, n° L 346, 17 décembre 1973, pp. 1-6. Il est à noter qu'en 1970, le Conseil a adopté deux directives ayant pour objet l'introduction, auprès des États-membres, de « polices communes » pour les opérations à moyen et à long terme. Ces deux directives n'ont cependant jamais été mises en pratique.



Il convient enfin de noter que lors de sa session du 14 mars 1977, le Conseil adopta une décision aux termes de laquelle les États-membres appliqueront désormais, mais sur une base expérimentale, jusqu'au 30 juin suivant, certaines lignes directrices dans l'octroi aux pays tiers de crédits à l'exportation bénéficiant du soutien des pouvoirs publics et d'une durée de deux ans ou plus<sup>26</sup>.

26. *B.C.E.*, n° 3, mars 1977, 2<sup>e</sup> partie, point 2.2.22.

#### 4 – LE RÉGIME DE DÉFENSE COMMERCIALE

Par la décision du Conseil, en date du 5 avril 1968, la CEE se dota d'un règlement commun (CEE n° 459/68) relatif à la défense contre les pratiques de *dumping*, primes ou subventions de la part des pays non membres<sup>27</sup>.

Ce règlement s'appuya étroitement sur l'article VI du *GATT* ainsi que sur le code international *antidumping* négocié en application de cette disposition à l'occasion du *Kennedy Round* à Genève. Il permit à la CEE de disposer en temps utile, vu l'entrée en vigueur de l'union douanière (1<sup>er</sup> juillet 1968), d'un instrument communautaire dans ses relations commerciales avec les pays tiers.

Le règlement (CEE n° 459/68) est applicable, sur le plan juridique, aux importations de marchandises industrielles ou agricoles provenant des pays tiers. Dès lors, ses dispositions pouvaient être invoquées dans le cadre d'une défense contre les exportations réalisées à des prix anormalement bas par les pays de l'Europe de l'Est.

Afin de pouvoir constater la présence ou l'absence de pratiques de *dumping* de la part des pays en question, les dispositions des articles 10 à 13 du règlement précité établissaient un certain nombre de règles sur l'examen des faits qui s'effectuait, sur le plan communautaire, en étroite et constante collaboration entre les États-membres et la Commission.

#### B – Les lacunes de la politique commerciale commune

Les décisions et les règlements qu'on vient d'examiner plus haut démontrent que la CEE dispose des instruments juridiques nécessaires pour conclure, conformément aux dispositions de l'article 113, § premier, du Traité de Rome, les accords commerciaux communautaires avec les pays de l'Europe de l'Est. En outre, la Communauté est également en mesure d'appliquer, en l'absence de tels accords, une politique commerciale autonome vis-à-vis de ces pays tiers.

Il ressort cependant de ce qui précède, que la CEE ne dispose pas encore d'une politique commune d'exportation et que l'octroi de crédits à long terme aux pays de l'Europe de l'Est demeure, par conséquent, toujours une compétence quasi exclusive des États-membres. Cette lacune dans la politique commerciale commune ne semble pas pouvoir être rapidement comblée, étant donné que les États-membres ne manifestent aucune volonté suffisante de laisser le domaine

27. *J.O.C.E.*, n° L 93, 17 avril 1968, pp. 1-12.

des crédits tomber sous le coup de la compétence communautaire<sup>28</sup>. Certes, la décision du Conseil en 1977 pourrait permettre à la CEE de progresser dans la « communautarisation » du domaine du crédit, mais vu son caractère expérimental, il est à supposer que la mise en œuvre d'une politique commune d'exportation n'est pas pour demain.

Comme on l'a déjà vu, les États-membres de la CEE ont conclu avec les pays de l'Europe de l'Est toute une série d'accords de coopération. Cette évolution, dans les relations économiques entre l'Ouest et l'Est, a de plus en plus clairement montré que la politique commerciale met l'accent moins sur l'orientation des courants commerciaux par des droits de douane et des contingents tarifaires, que sur la promotion et, bien souvent, l'instauration d'échanges par le biais d'accords de coopération économique, industrielle, scientifique, etc. Les différentes formes de cette coopération exercent cependant une influence considérable sur la politique commerciale de la CEE. En effet, même si certains accords de coopération revêtent un caractère général et englobent souvent des secteurs autres que le secteur commercial et, le cas échéant, ne prévoient aucune disposition commerciale précise, il est bien certain qu'en matière économique la coopération dans ses différentes formes se ramène à un transfert de marchandises et de services qui lui confère effectivement un caractère spécifiquement commercial.

L'existence d'accords de coopération pose cependant un problème particulièrement difficile à la CEE : ces accords échappent au domaine de la politique commerciale commune (les dispositions du Traité de Rome relatives à cette politique commune ne prévoient pas leur développement) et, par conséquent, assurent la pérennité des liens bilatéraux États-membres-pays de l'Europe de l'Est. Pour combler cette seconde lacune dans la politique commerciale commune – la première se situant au niveau de la politique commune d'exportation – les instances de la Communauté s'efforcèrent de trouver des solutions en vue d'insérer progressivement, dans le domaine d'activité communautaire, les différentes actions autonomes et contractuelles des États-membres en matière de coopération avec l'Est et de les intégrer ensuite dans la politique commerciale commune. À cet effet, le Conseil adopta, le 22 juillet 1974, une décision relative à une procédure de consultation préalable concernant la conclusion d'accords de coopération<sup>29</sup>.

---

28. Le refus des États-membres d'élargir la compétence de la CEE dans ce domaine devait inciter la Commission à consulter la Cour de justice de la CEE (conformément aux dispositions de l'article 228, paragraphe premier, du Traité de Rome) à cet effet. Dans son avis du 11 novembre 1975, la Cour estima que le crédit à l'exportation faisait partie intégrante de la politique commerciale commune et que, par conséquent, la CEE avait, dans le domaine du crédit, même compétence que dans tous les autres domaines couverts par cette politique commune. Cet avis ne semble guère avoir impressionné certains États-membres puisque la Commission se vit dans l'obligation d'engager, en juillet 1976, la procédure prévue à l'article 169 du Traité de Rome à l'encontre de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni qui participaient, individuellement, à des discussions internationales avec des pays tiers ainsi qu'à un consensus en matière du crédit en dehors du cadre communautaire.

29. *J.O.C.E.*, n° L 208, 30 juillet 1974, pp. 23-24.

Si cette décision visait une harmonisation du contenu desdits accords, elle ne limitait cependant nullement la liberté des États-membres quant à l'ouverture de négociations ou la conclusion d'accords avec les pays de l'Europe de l'Est.

Aussi la liberté dont les États-membres bénéficient dans le domaine de la coopération et dans celui du crédit non seulement diminue-t-elle de façon sensible le poids de la CEE face à l'Est, mais réduit-elle également son champ d'action vis-à-vis du CAEM.

## II – LES CONTACTS INSTITUTIONNELS CEE-CAEM

Les pays de l'Europe de l'Est se refusent à reconnaître *de jure* l'existence de la CEE. Mais certains d'entre eux, comme la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie l'ont cependant déjà admise *de facto*. Ils pouvaient, en effet, d'autant moins prétendre ignorer sa réalité qu'ils discutaient avec les représentants de la Commission de la CEE des régimes applicables à certaines de leurs exportations agricoles (arrangements « techniques ») ou obtenaient pour les produits manufacturés le régime des préférences tarifaires généralisées (dont le cas de la Roumanie, notamment, il a été décidé, le 4 juin 1973, de lui accorder le régime de ces préférences généralisées pour les textiles de coton). En outre, il n'était pas rare de voir les attachés commerciaux de ces pays, à Bruxelles, effectuer des visites au siège de la Commission au sujet non seulement des orientations générales de la politique commerciale commune de la Communauté, mais aussi des problèmes généraux des relations Est-Ouest. Leur préoccupation était donc moins de reconnaître à proprement parler le fait communautaire que de formaliser et d'organiser leurs relations avec les institutions de Bruxelles.

Plus réticente demeura l'attitude soviétique. Les jugements défavorables que portèrent initialement les Soviétiques au sujet de la CEE n'ont évolué d'une façon sensible qu'à partir de 1972. M. Leonid Brejnev, premier secrétaire du parti communiste de l'URSS, déclara, en effet, en mars de cette année-là, que le Marché commun « fait partie de la situation réelle en Europe occidentale », mais donna aussitôt à cette reconnaissance des réalités un caractère conditionnel puisqu'il précisa que les rapports de l'URSS avec les membres de la CEE dépendront de la mesure dans laquelle ces derniers « reconnaîtront de leur côté les réalités qui existent dans la partie socialiste de l'Europe, notamment les intérêts des pays adhérant au CAEM<sup>30</sup> ». En d'autres termes, l'URSS reconnaissait désormais la CEE comme une « réalité », mais faisait dépendre ses relations futures avec l'Europe des Neuf des rapports que ceux-ci voudraient établir avec les pays-membres du CAEM.

Le but de la diplomatie soviétique était, semble-t-il, d'obtenir une reconnaissance du CAEM présenté ainsi comme une organisation symétrique à la CEE. Toutefois, l'évolution récente montre que les Soviétiques ont cessé de faire de cette reconnaissance un préalable à une prise de contacts avec la CEE : le secrétaire général du CAEM, M. Nikolai Fadeev, devait recevoir, en juin 1973, un mandat l'autorisant à entreprendre des conversations avec les institutions communautaires.

30. Discours prononcé le 20 mars 1972, lors du XV<sup>e</sup> Congrès des syndicats de l'URSS.

Sur la base de ce mandat, M. Fadeev suggéra, lors de sa visite à Copenhague, en août 1973, d'engager des conversations relatives à d'éventuelles relations entre le CAEM et la CEE. À cet effet, il invita, en septembre 1974, le président de la Commission de la CEE à se rendre à Moscou (siège du CAEM) afin de discuter des orientations et des formes possibles des relations entre les deux parties en cause. C'est ainsi qu'une délégation officielle de la Commission de la CEE eut, pour la première fois, du 4 au 6 février 1975, des conversations avec le secrétariat du CAEM visant à permettre aux deux organisations de mieux connaître leur fonctionnement respectif et de déterminer les domaines pouvant donner lieu à l'établissement de relations régulières entre elles<sup>31</sup>.

Ces premiers contacts CEE-CAEM aboutirent, en 1976, à un échange de propositions concrètes entre les deux organisations visant la conclusion d'accords de coopération.

#### A – La proposition du CAEM relative à la conclusion d'un accord-cadre de coopération

Agissant en sa qualité officielle de président du Comité exécutif du CAEM, M. Gerhard Weiss rendit, le 16 février 1976, visite à M. Gaston Thorn, président en exercice du Conseil de la CEE, et lui remit un message du CAEM à l'adresse de la Communauté. Ce message contenait également une proposition relative à la conclusion d'un accord-cadre de coopération entre le CAEM et la CEE<sup>32</sup>.

Cette proposition touffue (15 articles) du CAEM suggérait que les deux organisations économiques s'accordent réciproquement le régime de la nation la plus favorisée, tout éventuel accord ne devant cependant toucher ni aux droits et obligations des deux parties découlant des traités bilatéraux ou multilatéraux en vigueur ni à leur droit d'en conclure à l'avenir. Dans ce domaine tarifaire, le CAEM préconisait aussi l'octroi, par la CEE et ses États-membres, de préférences tarifaires généralisées aux pays-membres les moins développés du CAEM (Cuba, Mongolie et, probablement, Bulgarie). En outre, la proposition envisageait la possibilité pour les deux parties de développer surtout la coopération dans les domaines tels que les relations commerciales, économiques et financières. Une telle coopération favoriserait par ailleurs un développement dans d'autres domaines tels que la protection de l'environnement, l'échange de données statistiques ou l'échange de prévisions commerciales et économiques. La proposition du CAEM prévoyait également que les deux organisations, ainsi que leurs pays-membres respectifs, aboliraient toutes les mesures limitant l'importation ou l'exportation de produits industriels et de produits agricoles. La création d'une commission mixte était aussi prévue en vue, essentiellement, de contribuer au développement de la coopération.

31. Réponse de la Commission de la CEE à la question écrite n° 740/74, *J.O.C.E.*, n° C 122, 2 juin 1975, pp. 13/14.

32. Le texte de cette proposition se trouve dans *East-West*, n° 151, April 8, 1976, pp. 2-5. Voir également « EEC-COMECON : Talks Resumed But Difficulties Ahead », *id.*, n° 148, February 26, 1976, pp. 1-6 ; Nikolai CHMELIOV, « CAEM-CEE : coopération ou confrontation », *Les nouvelles de Moscou*, n° 21, 22 mai 1976, p. 3.

Le texte du CAEM mettait en évidence le rôle important que devraient jouer les pays-membres des deux organisations dans le cadre de l'accord proposé. En effet, il revenait à ceux-ci de négocier et de conclure les accords commerciaux, économiques ou financiers. De même, il leur incomberait de trouver des solutions concrètes aux « questions individuelles », relatives aux relations économique-commerciales, par des accords bilatéraux ou multilatéraux. Les organes des deux organisations (Commission de la CEE, Conseil de la CEE ou Secrétariat du CAEM) ne sont d'ailleurs nulle part mentionnés explicitement dans le texte de la proposition. Ils semblaient ainsi devoir se limiter à un rôle d'appoint au cours des négociations proposées. En outre, la seule collaboration envisagée au niveau interinstitutionnel touchait, semble-t-il, l'échange de données statistiques, la protection de l'environnement, l'organisation de conférences, séminaires ou colloques.

Il ressort donc de cette proposition que le CAEM souhaitait conclure avec la CEE un accord de coopération coiffant, notamment, les relations commerciales d'un type bilatéral. Autrement dit, le CAEM désirait en quelque sorte un retour partiel aux relations commerciales bilatérales entre pays-membres du CAEM et États-membres de la CEE, relations qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975 (date marquant l'échéance, sur le plan communautaire, de ces accords commerciaux bilatéraux).

#### B – L'avant-projet de la CEE relatif à la conclusion d'un accord-cadre de coopération

Après avoir examiné la proposition du CAEM de février 1976, la CEE transmet, en novembre suivant, au premier ministre polonais M. Kazimir Olszewski, en tant que président en exercice du Comité exécutif du CAEM, une lettre de réponse contenant un avant-projet relatif à la conclusion d'un accord-cadre de coopération <sup>33</sup>.

En ce qui concernait les relations commerciales avec les pays de l'Europe de l'Est membres du CAEM, la lettre communautaire précisait que l'offre présentée en novembre 1974 (schéma d'accord-type commercial) demeurait toujours valable. Quant à l'avant-projet de la CEE, il préconisait l'ouverture immédiate de négociations entre les deux groupements économiques en vue de la conclusion d'un accord-cadre de coopération. À cet effet, il précisait que l'objectif de cet accord consisterait dans l'établissement de relations de travail concernant des échanges d'informations et des contacts portant sur différents domaines tels que les statistiques et les prévisions commerciales et économiques, la standardisation, les initiatives réciproques en matière de la protection de l'environnement, etc. La coopération économique, industrielle et financière, elle, devait, d'après cet avant-projet, avoir un caractère bilatéral au niveau États-membres de la CEE-pays-membres du CAEM.

33. Le texte de la réponse de la CEE est encore confidentiel. On peut cependant trouver quelques indications sur son contenu dans les documents suivants : *Conseil des Communautés européennes*, Secrétariat général, Doc. 1261 f/76 (Presse 141), 15 novembre 1976, p. 4 ; *J.O.C.E.*, annexe (Débats du Parlement européen, session 1976-1977), n° 210, décembre 1976, pp. 245-253 ; *Agence Europe*, n° 2093, 15-16 novembre 1976, p. 4.

L'avant-projet de la CEE revêtait donc un caractère limité étant donné que la Communauté n'avait pas estimé possible d'englober, dans l'accord proposé, la totalité des aspects des relations entre les deux organisations, y compris les relations commerciales et la coopération économique et financière, comme le souhaitait le CAEM dans sa proposition de février 1976. Cela s'expliquait déjà par le fait que la CEE ne possédait encore, comme on l'a déjà noté, aucune compétence dans le domaine de la conclusion d'accords de coopération. Mais, il faut également prendre en considération un certain nombre de facteurs d'ordre juridique, économique et politique qui, d'ailleurs, reflètent bien les problèmes que posent à la CEE les relations avec le CAEM.

### 1 – LES FACTEURS D'ORDRE JURIDIQUE

Il s'agit ici de la compétence des organes du CAEM dans le domaine des relations extérieures. En effet, la CEE ne considérait pas le CAEM comme une institution supranationale ; il était plutôt, à ses yeux, une institution de caractère interétatique qui ne possédait ni des politiques communes – surtout dans le domaine du commerce extérieur – ni d'organes exécutifs comparables à ceux de Bruxelles. En outre, elle estimait qu'en tant qu'institution de cette nature, le CAEM ne pouvait que formuler des recommandations n'ayant force de loi qu'une fois adoptées par ses pays-membres. Par conséquent, la CEE pensait que ses instances ne pouvaient négocier sur des questions de politique commerciale ou conclure des accords commerciaux avec le CAEM en tant que tel. Tout au plus la Commission de la CEE pouvait coopérer avec le secrétariat du CAEM dans certains domaines techniques où existent des compétences analogues : statistiques ou prévisions économiques et commerciales...<sup>34</sup>

Touchant le domaine purement commercial, les réserves de la CEE visaient, semble-t-il, moins la capacité juridique du CAEM que sa capacité de garantir l'engagement de ses pays-membres. Il fait peu de doute que le CAEM a la capacité juridique de conclure des traités internationaux<sup>35</sup> et que ses organes sont habilités à les signer<sup>36</sup>. La CEE estimait, toutefois, qu'elle ne pouvait s'engager qu'à l'égard d'autorités disposant comme elle de la faculté de lier les États-membres.

34. Parlement européen, Documents de séance, session 1974-1975, Doc. 425/74, 9 janvier 1975 (Rapport présenté par Egon Alfred Klepsch sur les relations de la Communauté européenne avec les pays à commerce d'État de l'Europe de l'Est et le COMECON, point 32) ; *Agence Europe*, n° 2093, 15-16 novembre 1976, p. 4.

35. « Le Conseil d'assistance économique mutuelle, conformément à ses Statuts, peut conclure des traités internationaux avec les pays membres du Conseil, avec d'autres pays et avec des organisations internationales » (article 3, paragraphe 2, alinéa b, des Statuts du CAEM).

36. L'article 10 des Statuts du CAEM stipule que « le Secrétariat du Conseil représente le Conseil auprès des autorités officielles, des organisations des pays-membres du Conseil et d'autres pays ainsi qu'auprès des organisations internationales ». Sur la base de cet article, d'aucuns estiment, en recourant à un raisonnement d'analogie, qu'on pourrait également reconnaître aux autres organes du CAEM (Conseil notamment) une compétence de représentation extérieure (voir en ce sens *L'intégration en Europe : la CEE et le CAEM*, Bruxelles, Ét. Émile Bruylant, 1976, pp. 144-145 et 269-271). Il est à noter que jusqu'à présent le CAEM a déjà conclu des accords de coopération avec la Finlande, l'Irak, le Mexique et la Yougoslavie.

## 2 – LES FACTEURS D'ORDRE ÉCONOMIQUE

La CEE reconnaissait, comme les pays de l'Europe de l'Est, que le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique est le meilleur moyen de parvenir à un rapprochement entre l'Ouest et l'Est. En outre, elle était, et elle est toujours, consciente qu'une telle coopération devrait faciliter les efforts entrepris par les pays de l'Europe de l'Est (à travers leurs réformes économiques) en vue de parvenir à une restructuration de leurs économies – restructuration constituant un élément important pour le développement des échanges <sup>37</sup>.

Dans le contexte du développement de cette coopération, la CEE ne perdait cependant pas de vue le fait que des relations économiques très intenses pourraient créer une situation de dépendance mutuelle. Si cette dépendance se développait de manière divergente, des transformations seraient à prévoir et des conflits ne seraient pas à exclure, surtout entre pays à systèmes socio-économiques différents. Cette considération amena la CEE à estimer qu'elle ne pouvait concevoir de favoriser la création de relations de dépendance au moyen d'une politique de coopération à tout prix – ce qui pourrait être le cas à l'heure actuelle où, vu la conjoncture économique mondiale, les États-membres de la CEE ont de plus en plus besoin d'augmenter leurs importations de pétrole, de gaz naturel et de matières premières en provenance de l'Europe de l'Est <sup>38</sup>.

Cet argument explique pourquoi la CEE préconisait qu'il fallait tenir compte de l'influence éventuelle de la coopération avec l'Est sur l'indépendance économique et politique communautaire. Le développement de la coopération avec les pays-membres du CAEM devrait donc être envisagé avec précaution et sans précipitation excessive. À ce stade, il suffirait d'établir des contacts techniques destinés à permettre aux deux parties de mieux se connaître économiquement avant d'aborder les autres aspects de leurs relations.

## 3 – LES FACTEURS D'ORDRE POLITIQUE

Tout en reconnaissant le caractère positif de la proposition du CAEM, en vue de l'ouverture d'un dialogue entre les deux parties de l'Europe, la CEE n'en estimait pas moins devoir éviter qu'un tel dialogue ne limite l'autonomie des petits pays de l'Europe de l'Est par un renforcement de leur dépendance vis-à-vis du CAEM. En effet, on pourrait voir dans la proposition du CAEM une tentative de l'URSS de placer sous son contrôle les relations des autres pays-membres de cette institution. Dans cette perspective, des initiatives individuelles visant, par exemple, à l'établissement de relations commerciales bilatérales directes avec la

37. Au sujet du développement des échanges entre la CEE et le CAEM, il convient de noter que ce développement est toujours conditionné par la pénurie chronique de devises fortes et la non-convertibilité de monnaies de l'Est, le manque de complémentarité dans la composition des échanges, la production de marchandises correspondant peu ou pas du tout aux besoins et aux critères occidentaux de qualité, les déficits de balance des paiements (du côté de l'Est) et par l'application des restrictions quantitatives (du côté de l'Ouest).

38. Parlement européen, Rapport Klepsch, *op. cit.*, points 19 et 25.

CEE deviendraient pratiquement impossibles. La CEE, par conséquent, devait mener son action vis-à-vis du CAEM de façon à ne pas compromettre la marge d'action possible de ces pays dans un cadre commercial bilatéral au niveau pays-membres de la CEE-pays de l'Europe de l'Est pris séparément<sup>39</sup>.

Le maintien de ce cadre commercial bilatéral s'avérait d'autant plus nécessaire que la proposition du CAEM ignorait délibérément la compétence exclusive de la CEE, vu l'entrée en vigueur de la politique commerciale commune, de mener les négociations commerciales et de conclure des accords commerciaux communautaires avec les pays de l'Europe de l'Est. Une affirmation donc de la réalité des politiques communes de la CEE s'imposait.

Ce souci de la CEE d'affirmer la réalité de ses politiques communes ainsi que celle de « l'identité européenne » se confirma d'ailleurs également lors des différentes phases de la CSCE.

### III – LA CSCE

La CSCE fut pour la CEE une occasion de maintenir la cohésion des politiques communes définies dans le cadre de l'intégration économique européenne – notamment celle sur le commerce extérieur – et d'élaborer, autour de ce noyau, les autres éléments d'une politique d'ensemble vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est.

#### A – La participation de la CEE

Avant même l'ouverture des travaux préparatoires de la CSCE à Helsinki, le 22 novembre 1972, la CEE affirma, dans un communiqué publié à l'issue de la conférence au sommet de Paris, d'octobre 1972, son intention d'apporter une contribution concertée et constructive à la préparation ainsi qu'à la conférence elle-même<sup>40</sup>.

Compte tenu du désir de la CEE d'éviter une négociation de bloc à bloc à l'occasion de la CSCE – qui, dans le cadre européen, réduirait à peu de choses le rôle des petits et moyens États européens – la question de la participation de celle-ci se révéla un problème épineux. Au cours des travaux de réflexion communautaire, certains États-membres, comme la RFA en particulier, proposèrent que la CEE participe à la CSCE en tant qu'entité distincte. Cette perspective ne souriait guère à d'autres États-membres tels que la France. Un consensus ne

39. *Id.*, point 34. Voir aussi *J.O.C.E.*, annexe (Débats du Parlement européen, session 1976-1977), n° 210, décembre 1976, pp. 250-251.

40. Lors de leur réunion au sommet d'octobre 1972, les chefs d'État et de gouvernement affirmèrent en ces termes leurs intentions : « En vue de favoriser la détente en Europe, la Communauté réaffirme sa volonté de mener à l'égard des pays de l'Est une politique commerciale commune à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1973. Les États-membres se déclarent résolus à promouvoir à l'égard de ces pays une politique de coopération fondée sur la réciprocité. Cette politique de coopération est, au stade actuel, étroitement liée à la préparation et au développement de la Conférence sur la sécurité en Europe où la Communauté et les États-membres sont appelés, dans ce domaine, à apporter une contribution concertée et constructive » (*Le Monde*, 22 octobre 1972).



tarda pourtant pas à se dégager au terme duquel les gouvernements <sup>41</sup> convinrent de la solution suivante : les États-membres défendraient un point de vue unique à la CSCE lorsqu'il s'agirait de problèmes relevant de la compétence de la CEE. Sur le plan pratique, cela se traduisit, lors des conversations préparatoires multilatérales et des phases officielles de la CSCE, par le fait que le représentant de l'État assurant la présidence du Conseil fût le porte-parole des autres membres de la CEE.

La procédure ainsi établie s'est cependant révélée inappropriée pour les travaux de la CSCE touchant le domaine des relations commerciales Ouest-Est. La CEE ne pouvait accepter que soit discutée la politique commerciale communautaire sans sa participation directe en tant que telle. En conséquence, en vertu de la décision prise le 11 septembre 1973, à Copenhague, par les ministres des Affaires étrangères des Neuf et de celle prise le 20 septembre suivant, à Bruxelles, par le Conseil de la CEE, les représentants de la Commission de la CEE furent intégrés à la délégation de l'État-membre exerçant la présidence du Conseil <sup>42</sup>. Ils prirent ainsi part, au cours de la deuxième phase de la CSCE à Genève (18 septembre 1973-21 juillet 1975), aux travaux de la Commission II et exprimèrent le point de vue de la CEE dans la mesure où les compétences et procédures communautaires l'exigeaient <sup>43</sup>.

La présence des représentants de la Commission de la CEE ne fut pas cependant sans soulever des protestations de la part des pays de l'Europe de l'Est. Mais les États-membres de la CEE rappelèrent fermement qu'il avait été décidé, au cours des conversations préparatoires, que chaque pays participant serait libre de former sa délégation comme il l'entendait. L'URSS et les autres pays de l'Europe de l'Est se trouvèrent ainsi amenés à reconnaître la CEE comme un interlocuteur valable s'agissant des principaux problèmes de la coopération économique entre l'Ouest et l'Est. Par conséquent, l'Est a reconnu, au moins tacitement, l'existence des Neuf (déjà confirmée dans le cadre du *GATT*) et le droit de ceux-ci d'agir en tant qu'entité sur les plans de la politique internationale et de la défense ainsi qu'en matière de négociations économiques.

Au sein de la Commission II, les Neuf jouèrent un rôle particulièrement significatif et actif. En outre, ils ont su adopter une attitude commune quand il s'agissait de défendre les intérêts communautaires. Ils firent en effet savoir aux pays de l'Europe de l'Est que, s'il n'y avait pas d'incompatibilité de principe entre l'intégration ouest-européenne et la coopération paneuropéenne, la priorité devait revenir à la première. Les pays de l'Est furent mis en garde contre toute tentative d'utiliser la coopération paneuropéenne, soit dans le cadre de la CSCE, soit dans celui des prolongements éventuels qui pourraient être donnés à cette conférence,

41. Les Six à l'époque, mais en consultation étroite avec les gouvernements des pays qui avaient posé leur candidature à la CEE.

42. *Septième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1973, chap. VI, point 556. Il est à noter que les représentants de la Commission faisaient partie de cette délégation avec l'indication de leur qualité et de leur fonction auprès de la Commission.

43. Cette Commission II (ou deuxième corbeille) était chargée d'élaborer les dispositions de l'Acte final relatives au commerce, à la coopération industrielle, la science et la technique, etc.

pour tenter de faire obstacle au processus d'intégration communautaire. Dans le cas contraire, les limites de ce qu'il serait possible d'atteindre en matière de détente apparaîtraient, aux yeux des Neuf, très étroites et les perspectives de cette coopération paneuropéenne se trouveraient extrêmement réduites<sup>44</sup>. Cette volonté des Neuf de défendre l'acquis de l'intégration économique communautaire s'est d'ailleurs notamment confirmée lorsque les pays de l'Europe de l'Est, tentant de faire de la CSCE une négociation commerciale, réclamèrent l'application non discriminatoire du régime de la nation la plus favorisée non seulement au niveau douanier, mais également au niveau contingentaire<sup>45</sup>. Les Neuf contestèrent qu'une discussion sur l'application de cette clause puisse avoir lieu dans le cadre de la CSCE étant donné que leur politique commerciale était du ressort exclusif de la CEE.

## B – Le contenu de la deuxième corbeille

Les travaux de la Commission II ont permis de fixer des lignes directrices dans un grand nombre de domaines intéressant la CEE<sup>46</sup>.

Le préambule du document final de la deuxième corbeille définit les principes fondamentaux de la coopération économique parmi lesquels il convient de citer celui de la réciprocité, particulièrement important dans le contexte des relations avec les pays de l'Europe de l'Est : nonobstant la différence des systèmes économiques, il vise à une « répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable ». Cela implique que les partenaires s'accorderont réciproquement des concessions d'ampleur comparable, contractant également des obligations et obtenant ainsi en contrepartie des avantages d'égale portée. Il s'agissait là d'une notion qui, jusqu'alors, n'avait pu être admise comme un principe de base dans les relations internationales et plus particulièrement avec les pays de l'Est<sup>47</sup>.

Ce préambule est suivi de textes détaillés sur les échanges commerciaux, la coopération industrielle, la science et la technique, l'environnement, etc. La section relative aux échanges commerciaux contient parmi ses dispositions générales des idées significatives comme la diversification des échanges, l'élargis-

44. Parlement européen, Documents de séance, session 1974-1975, Doc. 485/74, 21 février 1975 (Rapport présenté par Lucien Radoux sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), points 40 et 41). Voir également *J.O.C.E.*, annexe (Débats du Parlement européen, session 1975-1976), n° 189, avril 1975, p. 81.

45. Il est à noter que les pays de l'Europe de l'Est bénéficient, *de facto*, de la clause de la nation la plus favorisée dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux conclus avec les États-membres de la CEE. En outre, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie en bénéficient, *de jure*, de la part de tous les membres du *GATT*.

46. Pour plus de détails sur le contenu global de l'Acte final, voir Victor-Yves GHÉBALI, « Le bilan intérimaire de la CSCE à la veille de Belgrade », *Politique étrangère*, 1977, n° 2, pp. 109-153.

47. En contrepartie à l'insertion du principe de la réciprocité dans le préambule de la deuxième corbeille, les Neuf durent accepter de mentionner le principe du traitement de la clause de la nation la plus favorisée, mais en des termes vagues, ce qui est, en fin de compte, peu contraignant.

sement des possibilités de choix des produits, les mesures de sauvegarde en cas de désorganisation des marchés, etc. Certes, toutes ces idées ne sont pas nouvelles, mais c'est la première fois qu'elles se trouvaient réunies dans un document unique et signé à un si haut niveau.

Parmi les autres textes significatifs, il y a lieu de mentionner celui concernant l'information économique et commerciale qui souligne l'importance, pour les relations économiques et la coopération Est-Ouest, d'un meilleur accès aux statistiques de production, de consommation et de commerce extérieur. D'autres sections traitent des facilités et contacts d'affaires, de la commercialisation, des projets d'intérêt commun, de l'harmonisation des normes, de l'arbitrage, du rapatriement des bénéficiaires, de la coopération dans le domaine des transports, du tourisme et du travail migrant. La section sur la coopération industrielle revêt une importance particulière parce qu'elle constitue le premier document multilatéral Est-Ouest de ce genre.

Dans le domaine économique, on peut résumer les résultats de la CSCE en constatant que celle-ci a permis de clarifier des notions de base et de mieux définir les formes et les modalités de la coopération économique, apportant ainsi des éléments susceptibles de contribuer à l'amélioration et la normalisation des relations entre les deux parties de l'Europe.

Après la signature de l'Acte final de la CSCE, la CEE déclara qu'elle était décidée de prendre toutes les mesures qui dépendent d'elle pour assurer, en ce qui la concerne, la mise en pratique des résolutions de la Conférence<sup>48</sup>. Dans cet ordre d'idées, elle fit savoir qu'elle avait déjà donné une preuve de sa volonté d'agir dans l'esprit de la CSCE en proposant, dès la fin de 1974, aux pays de l'Europe de l'Est d'établir des relations commerciales contractuelles (schéma d'accord-type commercial). Cette première contribution fut ensuite suivie par celle relative à l'avant-projet du Conseil de la CEE de novembre 1976, visant la conclusion d'un accord-cadre de coopération avec la CAEM.

En ce qui concerne les pays de l'Europe de l'Est, la proposition du CAEM de février 1976 s'inscrit également dans le cadre des mesures que ces pays prennent pour mettre en pratique les résolutions de la CSCE<sup>49</sup>. Dans le même sens vont aussi les négociations (février 1977) entre la CEE et l'URSS portant sur les problèmes de pêches (suivies par l'ouverture de négociations semblables avec la Pologne et la RDA)<sup>50</sup>.

---

48. Voir la déclaration de M. Aldo Moro qui a signé l'Acte final en sa double qualité de président du Conseil de ministres de l'Italie et de président en exercice du Conseil de ministres de la CEE.

49. Mikhail Lvov, « Perspectives européennes », *Temps nouveaux*, n° 25, juin 1976, pp. 4-6 ; Oleg BOGOMOLOV, « Dans les intérêts de la coopération européenne », *Études soviétiques*, nos 340-341, juillet-août 1976, pp. 25 et 29 ; CHMELIOV, *op. cit.*

50. Il convient de préciser qu'aux yeux des Soviétiques, l'ouverture de ces négociations ne signifiait nullement une reconnaissance *de jure* de la CEE (voir la conférence de presse du 16 février 1977 au siège de la Commission de la CEE, donnée par le ministre soviétique des Pêcheries, M. Alexandre Ischkow).

## CONCLUSION

L'analyse qui précède démontre que l'ensemble des relations avec les pays de l'Europe de l'Est fut traité par les Neuf à deux niveaux : d'une part, à celui des institutions communautaires issues du Traité de Rome, qui se voyaient reconnaître certaines compétences, notamment dans le domaine du commerce extérieur et, d'autre part, à celui des États-membres de la CEE. Malgré cette dualité dans leurs relations avec ces pays tiers, les Neuf parvinrent à définir une certaine forme de politique européenne à l'égard de l'Est. Cela se confirma lors des contacts au niveau CEE-CAEM et surtout pendant le déroulement de la CSCE où les institutions communautaires et les États-membres de la CEE collaborèrent très étroitement en vue d'établir des principes communs de conduite dans les négociations avec l'Est.

Cette politique européenne démontre que la principale préoccupation de l'Europe des Neuf face aux pays de l'Europe de l'Est fut de faire reconnaître son existence, sa personnalité et ses finalités. À cet égard, l'affirmation, et surtout la défense des politiques communes communautaires existantes ou à venir, sont déjà particulièrement révélatrices.

Aujourd'hui, l'Est reconnaît, *de facto*, la réalité communautaire. De plus, l'évolution des contacts CEE-CAEM autorise même à prévoir une normalisation, voire l'établissement de relations officielles entre les deux organisations. L'ouverture de négociations entre la CEE et le CAEM ne devrait pas, en principe, trop tarder<sup>51</sup>. Si ces négociations s'annoncent, vu la complexité du problème, à la fois longues et difficiles, elles ont cependant toutes les chances d'aboutir à la conclusion d'un accord de coopération qui serait, probablement, d'une portée relativement limitée. Il pourrait s'agir d'un accord visant principalement l'échange d'informations concernant les statistiques économiques et commerciales, les prévisions économiques ou l'environnement – domaines où les conceptions des deux parties convergent sensiblement. Un tel accord représenterait un premier pas vers un arrangement qui réglerait l'ensemble des relations entre l'Europe des Neuf et les pays de l'Europe de l'Est.

51. En avril 1977, le CAEM a répondu à la proposition de la CEE de novembre 1976 en lui proposant l'ouverture des discussions préliminaires visant l'instauration d'une collaboration aussi bien au niveau des deux organisations en tant que telles qu'au niveau de leurs États-membres. La CEE a, pour sa part, invité, en juin 1977, le président du Comité exécutif du CAEM à venir, au mois de septembre suivant, à Bruxelles pour des conversations exploratoires en vue de la conclusion d'un accord « technique » entre la CEE et le CAEM.