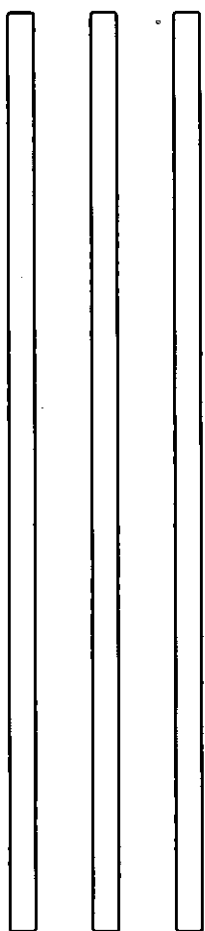


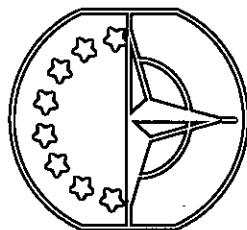


UNIVERSITY OF BUCHAREST
CENTRE FOR EURO-ATLANTIC STUDIES



EURO-ATLANTIC STUDIES

9



2005

EDITOR: CONSTANTIN BUȘE
ASSISTANT EDITOR: CONSTANTIN HLIHOR

EDITORIAL BOARD

- CONSTANTIN BUȘE
- FLORIN CONSTANTINIU
- CONSTANTIN HLIHOR
- ION BULEI
- STELUȚA ARHIRE
- MARIAN ȘTEFĂNESCU
- VALENTIN STAN
- MIHAI DOBRE
- BOGDAN ANTONIU
- ALIN MATEI

TECHNICAL EDITORIAL STAFF



editura universității din bucurești

Correspondence and subscriptions:

CENTRE FOR EURO-ATLANTIC STUDIES, UNIVERSITY OF BUCHAREST

- Blvd. M. Kogălniceanu, 36-46, 050107 - Bucharest, Romania
Phone: 4021-307 7307; Fax: 4021-313 1760
- Blvd. Schitu Măgureanu, 1, Phone: 4021-315 4701; Fax: 4021-315 4700
E-mail: Buse@unibuc.ro

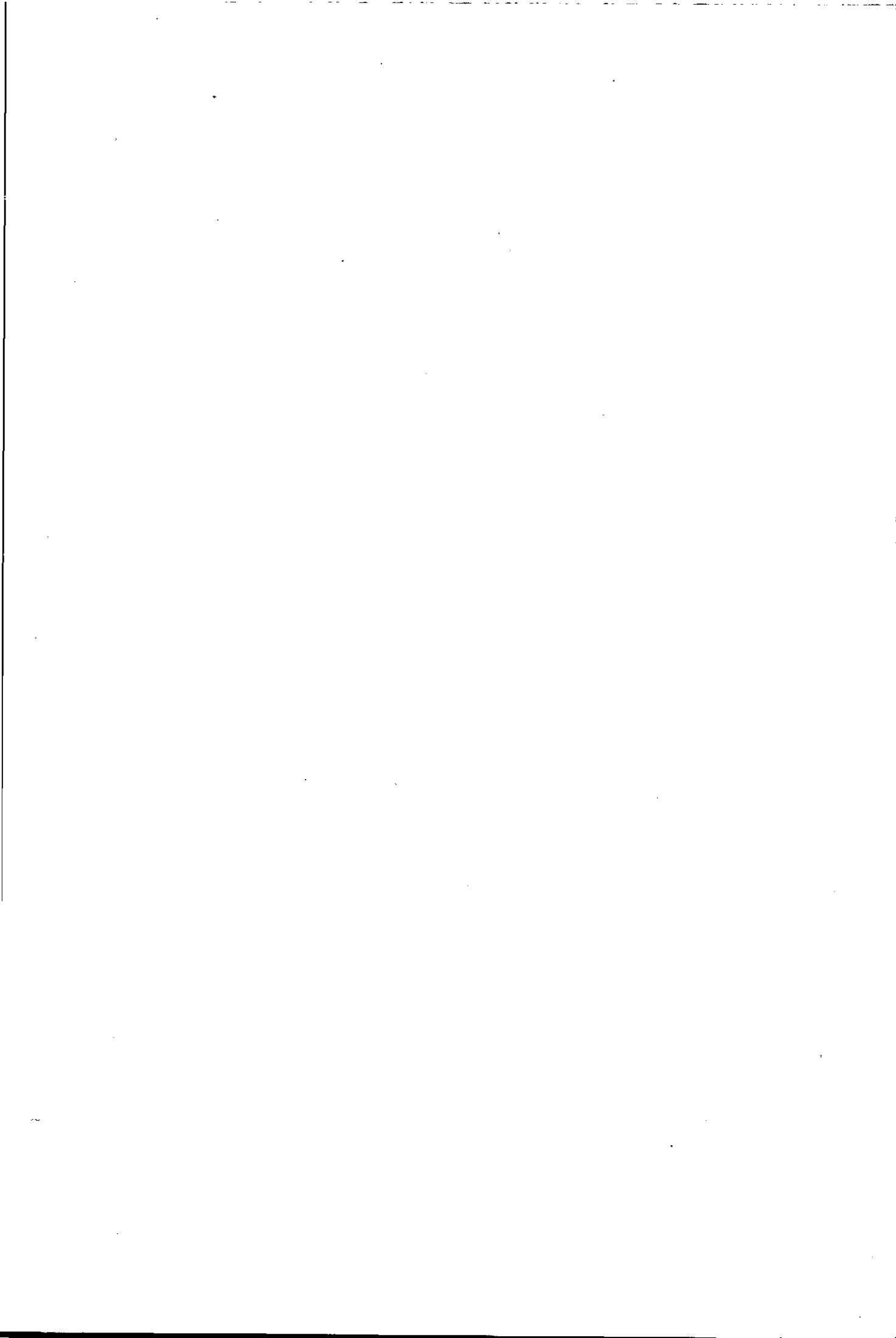
EURO-ATLANTIC STUDIES is published by the Centre for Euro-Atlantic Studies, Bucharest. The Centre is an academic body and owes no allegiance to government or to any political agency. It does not hold opinions of its own. The views extended in this magazine are the responsibility of the authors.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced without the written permission of the Editor.

ISSN: 1454-2153

CONTENTS

1. CRISTIAN-SORIN VORNICU, <i>L'activité du patriote roumain Vasile Stoica pour le renforcement des rapports de la Roumanie avec les États-Unis (1917-1920)</i>	3
2. ANA-MARIA STAN, <i>Évolution des relations franco-roumaines pendant « la drôle de guerre » (septembre 1939-mai 1940)</i>	7
3. TEODOR MELEȘCANU, <i>L'article 7 de la Charte ONU</i>	17
4. IONUȚ ALEXE, <i>Tension dans l'Alliance</i>	31
5. DUMITRU MAZILU, <i>The Fundamental Norms and Principles of the Law of Peace (IInd part)</i>	47
6. ANCA MANTULESCU, <i>Strengthening the Alliance: U.S., Japan and Their New Common Strategic Objectives</i>	61
7. TEODORA MOȘOIU, <i>Assessment of Security Risks and Opportunities in the Black Sea Region</i>	69
8. MADALINA-VIRGINIA ANTONESCU, <i>La nature impériale de l'Union Européenne: entre le modèle étatique et le réseau transnational (I)</i>	79
9. DAN CIUPALA, <i>The Legal Nature of the Obligation to Harmonize the Romanian Legal System with the Acquis Communautaire</i>	95
10. BOOK REVIEW	103



L'activité du patriote roumain Vasile Stoica pour le renforcement des rapports de la Roumanie avec les États-Unis (1917-1920)

Cristian-Sorin Vornicu

En 1916-1917, Vasile Stoica a été sous-lieutenant de l'Armée Roumaine et combattant, dans la première guerre mondiale, pour la libération de la Transylvanie occupée par l'Autriche-Hongrie. Le 18 avril 1917, Vasile Stoica fut envoyé par le gouvernement roumain aux États-Unis, de pair

avec les prêtres Vasile Lucaciu et Ion Moța, pour recruter une légion de volontaires roumains originaires de Transylvanie et Bucovine, émigrés en Amérique, pour combattre contre les Empires centraux. Cette activité fut nommée *La Mission Nationale Patriotique Roumaine*.

LE COMMENCEMENT DE L'ACTIVITÉ DE VASILE STOICA AUX ÉTATS-UNIS

Parce que la situation en Europe était grave, Vasile Stoica, Vasile Lucaciu et Ion Moța furent arrivés aux États-Unis par la route Iași-Tokyo-San Francisco-Washington. La mission patriotique a activé trois mois aux États-Unis.

Par son action dévouée et sa rigueur, Vasile Stoica fut le fer de lance de la propagande roumaine aux États-Unis et un très important combattant pour le renforcement des rapports roumain-américains. Le 2 juillet 1917, Vasile Stoica, Vasile Lucaciu et Ion Moța proposaient aux officiels américains la formation d'une légion de volontaires roumains, mais la réponse du secrétaire d'État Robert Lansing fut prudente, parce que les États-Unis n'étaient pas en état de guerre contre l'Autriche-Hongrie. Le 6 juillet 1917, dans une entrevue avec le secrétaire du Département de Guerre, Newton Backer, ils proposaient, encore une fois, la même suggestion. Malheureusement, en septembre 1917, le général Harris a annoncé que les États-Unis étaient dans l'impossibilité d'organiser une légion en raison de pénurie d'équipement militaire.

Parce que l'opinion publique ne connaissait pas les questions de la nation roumaine, Vasile Stoica a développé une action de propagande en Amérique. Il publia des articles qui informaient les savants et les hommes politiques américains sur la lutte des Roumains pour l'Unification nationale.

Les rapports roumain-américains étaient très importants; dans une entrevue au siège du Département d'État, à Washington, avec Francis Lane, secrétaire d'État pour les affaires internes, William Phillips et Albert N. Putney, Vasile Stoica les informait que les buts des Roumains étaient la libération et l'Unification des territoires nationaux avec la Roumanie et le renforcement des rapports d'amitié avec tous les pays, surtout avec les États-Unis.

Le 12 août 1917, Vasile Stoica a été l'organisateur d'une conférence à Carnegie Hall, à New York, où Franklin Bouillon affirmait qu'il se solidarisait avec la nation roumaine.

Vasile Stoica et Vasile Lucaciu adressaient, le 28 août 1917, à Theodore Roosevelt, l'ancien président des États-Unis (1901-1908), une invitation à soutenir leur activité, considérant que la solidarité des personnalités américaines avec le but national roumain était très importante. Theodore Roosevelt a exprimé sa conviction que l'Autriche-Hongrie ne survivra pas après la fin de la guerre, que les Roumains réaliseront l'Unification nationale et qu'il appréciait que la Roumanie était un pays très important dans la guerre contre les Empires centraux. Vasile Stoica et Vasile Lucaciu considéraient l'entrevue avec Theodore Roosevelt comme un important moment dans leur activité patriotique aux États-Unis. Le journal *La Roumanie* écrivait que la

persévérance de Vasile Stoica était très importante pour le succès de l'entrevue avec l'ancien président Theodore Roosevelt¹.

Le 19 septembre 1917, Vasile Stoica invitait Theodore Roosevelt à participer au comité *L'ambulance américaine pour la Roumanie*. En conséquence, l'ancien président américain a soutenu, le 9 décembre 1917, la nécessité de la disparition de l'Autriche-Hongrie. Vasile Stoica

écrivait à Theodore Roosevelt: *chaque mot util pour nous, que Votre Excellence prononce, est la voix de la plus importante autorité américaine à l'appui de notre peuple*².

Après trois mois, Vasile Stoica fut le seul membre de la Mission Nationale Patriotique Roumaine qui prolongeait les actions à plaider le but des Roumains, l'Unification des territoires nationaux avec la Roumanie.

L'ACCROISSEMENT DES ACTIONS PATRIOTIQUES DE VASILE STOICA

Aux États-Unis, Vasile Stoica a donné des conférences à Detroit, Cleveland, Trenton et Youngstown, où la communauté roumaine était nombreuse (150000 personnes). Il a sensibilisé l'opinion publique américaine sur les droits nationaux des Roumains, parce que Vasile Stoica a donné des conférences à Washington, Boston, Chicago, Manchester, Baltimore et Philadelphia. Le patriote roumain publia des articles concernant les buts nationaux des Roumains dans les journaux *Washington Post*, *New York Times*, *Evening Sun*, *National*, *Periscope* et *Literary Digest*.

Vasile Stoica aborda, dans quelques entrevues avec ses amis américains Ira A. Bennet, journaliste à *Washington Post*, et Frank H. Simonds, journaliste à *New York Tribune*, des questions d'actualité roumaine. Les historiens américains Frank H. Simonds et Herbert Adams Gibbons ont écrit des études d'histoire roumaine, utilisant les informations mises à leur disposition par Vasile Stoica.

En 1917-1920, Vasile Stoica publia, aux États-Unis, des livres et des brochures concernant la réalité: *The Romanian Question*, *The Romanian Nation and the Romanian Kingdom*, *The Romanian, a Security of Western Latin Civilisation in Eastern Europe*. Par conséquent, l'opinion publique américaine connaît l'histoire et les problèmes des Roumains.

Parce que l'activité du patriote roumain aux États-Unis était très importante, le ministre roumain à Washington, dr. Constantin Angelescu, a demandé, au Ministère des Affaires Étrangères de la Roumanie, que Vasile Stoica continue ses actions en qualité de membre de la Légation roumaine³. Par conséquent, le 22 janvier 1918, Vasile Stoica est devenu attaché diplomatique de la Légation roumaine à Washington, par l'ordre du président du Conseil des Ministres de la Roumanie, Ion I. C. Brătianu⁴.

En 1918, Vasile Stoica collaborait avec les membres de la mission d'approvisionnement pour la Roumanie, approuvée par le Gouvernement des États-Unis, Ludovic Mrazec et Constantin Danielopol, et fonda, le 5 juillet 1918, dans un congrès à Youngstown, la plus importante organisation patriotique des Roumains en Amérique. Cette organisation fut nommée *La Ligue Nationale des Roumains aux États-Unis*. Vasile Stoica fut le président de cette ligue. Il envoya des mémoires et organisa des activités pour sensibiliser les autorités américaines sur la nécessité de soutenir la Roumanie dans sa lutte pour l'Unification nationale. En 1918, Vasile Stoica a publié quatre titres concernant l'histoire des provinces roumaines, comme la brochure *The Dobrogea*, avec la carte *La Grande Roumanie*, et des articles dans les journaux américains, a donné des conférences et a organisé des réunions scientifiques avec la participation de nombreuses personnalités des États-Unis. Il rencontra le coordonnateur des activités de la société *Inquiry*, Isaiah Bowman, le commandant Douglas Johnson et les professeurs Steve Duggan et Joseph Kerner, spécialistes dans les problèmes des Balkans et de l'Autriche-Hongrie.

Le 15 septembre 1918, à Carnegie Hall, à New York, le Roumain Vasile Stoica, le Tchèque Thomas Masaryk, le Croate Hinko Hinkovici et le Polonais Ignacy Jan Paderewski organisaient une réunion avec la participation des représentants des peuples opprimés par l'Autriche-Hongrie et des personnalités américaines, comme David Frederic Allen, le dirigeant de l'organisation du Parti Républicain à New York⁵. Francis Lane, secrétaire d'État pour les affaires internes, Joseph Daniels, le secrétaire de la Marine, Charles Elliot, le président de l'Université Harvard et le

sénateur Henry Cabot Lodge envoyèrent des télégrammes exprimant leur appui pour la lutte de libération nationale des peuples opprimés. Les organisateurs de cette réunion envoyaient à Woodrow Wilson, le président des États-Unis, une résolution demandant la suppression de l'Autriche-Hongrie et l'appui américain pour la lutte de libération des peuples opprimés.

Le 20 septembre 1918, Vasile Stoica, Jan Paderewski, Hinko Hinkovici, Giuseppe Bevione et le président du Comité des Informations Publiques des États-Unis, George Creel, étaient reçus à la Maison Blanche par Woodrow Wilson. Le président américain considérait que la disparition de l'Autriche-Hongrie était une nécessité historique⁶. Vasile Stoica exprimait sa conviction que, par l'organisation de cette entrevue avec Woodrow Wilson, les peuples opprimés par l'Autriche-Hongrie ont obtenu l'appui américain décisif pour leur libération⁷. Pour une juste information du président américain sur les problèmes des Roumains, Vasile Stoica lui adressait, le 21 septembre 1918, un mémoire, et, le 28 septembre 1918, une lettre⁸.

Le 3 octobre 1918, à Washington, Vasile Stoica et dr. Nicolae Lupu furent membres fondateurs de l'Union Démocratique Medio-Européenne, organisation coordonnatrice de la lutte de libération nationale des peuples de l'Europe Centrale et de l'Est⁹. Les organisations membres de l'Union Démocratique Medio-Européenne étaient :

- Le Conseil National Polonais;
- La Ligue Nationale des Roumains;

- La Ligue Finlandaise;
- Le Conseil National Lituanien;
- La Fédération Ukrainienne;
- L'Association des Grecs;
- L'Association Nationale Albanaise;
- L'Association des Italiens.

Parce que Vasile Stoica était ami avec des personnalités américaines, il fut élu viceprésident de cette union. Le président de l'Union Démocratique Medio-Européenne était Thomas Masaryk et le directeur de cette union était le professeur Herbert Ad Miller, de l'Université de Cincinnati¹⁰.

À Paris, après la fin de la première guerre mondiale, on a organisé la Conférence de Paix (1919-1920). Parce que le dirigeant de la délégation roumaine, Ion I. C. Brătianu, était convaincu sur l'importance de la présence de la délégation américaine à cette conférence, il a sollicité l'aide de Vasile Stoica. Ce patriote roumain connaissait certains membres de la délégation américaine à la Conférence de Paix, ainsi que Ion I. C. Brătianu lui envoya le télégramme suivant:

Lahovary

Charge Affaires Roumanie

Washington

Veillez prier Stoica de ma part venir Paris, où sa présence serait utile si elle était immédiate.

Brătianu¹¹

Par conséquent, après son arrivée à Paris, Vasile Stoica a été expert technique de la délégation américaine¹² pour contrecarrer la propagande hostile menée contre la Roumanie par les groupes révisionnistes des pays voisins.

LES DERNIÈRES ACTIONS DE VASILE STOICA AUX ÉTATS-UNIS

En 1920, le Gouvernement roumain envoyait une nouvelle mission patriotique aux États-Unis. Ses membres étaient Ion Lugoșianu et Aurel Esca. Vasile Stoica était le commissaire général de cette mission¹³. Il organisa le service consulaire de la Roumanie aux États-Unis. Il publia des articles concernant l'actualité roumaine dans les journaux américains, comme *Washington Post* et *New York Times*, à l'aide de Herbert Adams Gibbons, Frank H. Simonds et Ira Bennet, et dans les communiqués de l'agence *Associated Presse*.

Vasile Stoica fut, en 1920, l'organisateur des visites du prince Carol et de la reine Marie de

Roumanie aux États-Unis¹⁴. Ces visites contribuèrent au renforcement des rapports roumain-américains, parce qu'ils furent très bien organisés par Vasile Stoica.

De pair avec Ion Lugoșianu et Aurel Esca, en 1920, Vasile Stoica a activé dans la société *The Friends of Romania* et il demandait à Washington et à New York d'accorder des bourses dans les universités américaines pour les étudiants roumains. Le professeur Charles Uppson Clarck fut le bénéficiaire de l'aide de Vasile Stoica pour finir son livre sur l'histoire de la Roumanie, le patriote roumain lui procurant les photos nécessaires¹⁵.

Après la première guerre mondiale, Vasile Stoica, figure importante de la diplomatie roumaine, fut l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Roumanie à Tirana (1930-1932), à Sofia (1932-1936), à Riga (1936-1939) et à Ankara (1939-1940) et le secrétaire général

du Ministère des Affaires Étrangères (1945-1946).

Pour conclure, nous dirons que, dans les années 1917-1920, Vasile Stoica a activé d'une manière décisive pour le renforcement des rapports de la Roumanie avec les États-Unis.

NOTES :

¹ *La Roumanie*, 24 janvier 1918.

² Ion Stanciu, *Aliaji fără alianță. România și S.U.A. 1914-1920*. Editura Albatros, București, 1992, p. 145.

³ Les Archives Nationales Historiques Centrales, fond Vasile Stoica, dossier I/10, ff. 20-21.

⁴ *Ibidem*, f. 7.

⁵ *Ibidem*, dossier I/18, f. 26.

⁶ Vasile Stoica, *În America pentru cauza românească*, București, 1926, p. 56.

⁷ Vasile Stoica, *De la Baltica la Egee*, București, 1928, p. 28.

⁸ Les Archives Nationales Historiques Centrales, fond Vasile Stoica, dossier I/10, f. 7.

⁹ *Ibidem*, dossier I/137, ff. 9-10.

¹⁰ *Ibidem*, dossier I/18, f. 6.

¹¹ *Ibidem*, dossier I/9, f. 62.

¹² *Ibidem*, dossier I/19, ff. 2-7.

¹³ *Ibidem*, dossier I/10, ff. 13; 21.

¹⁴ *Ibidem*, dossier I/9, ff. 43-47.

¹⁵ *Ibidem*, dossier I/19, ff. 15-16.

Évolution des relations franco-roumaines pendant « la drôle de guerre » (septembre 1939-mai 1940)

Ana-Maria Stan

L'attaque déclenchée par le Troisième Reich contre la Pologne le 1 septembre 1939 obligea la France et la Grande Bretagne à adresser à l'Allemagne nazie une déclaration de guerre. En réponse à ces événements, la Roumanie dût décider si elle allait prendre ou non une partie active dans le conflit militaire européen qui venait de commencer.

Suite à des consultations, les autorités roumaines décidèrent, le 6 septembre 1939, d'adopter une position de neutralité et la déclarèrent publiquement¹. Le contexte interne et international était d'ailleurs peu favorable à un autre choix. D'une part, l'Allemagne avait fait, à l'aide de ses diplomates en poste à Bucarest, beaucoup de pressions pour obtenir cette attitude officielle de la Roumanie, à cause des intérêts stratégiques et économiques de Berlin dans cette zone². A cela s'ajoutèrent d'autres facteurs de la politique internationale de 1938-1939 (parmi lesquels le conciliatorisme anglo-français, la politique révisionniste des voisins de la Roumanie, l'insuffisance des garanties anglo-françaises d'avril 1939, l'échec des négociations entre Moscou, Londres et Paris et la signature du pacte Ribbentrop-Molotov) qui ont encouragé une telle décision³. D'autre part, les milieux politiques roumains étaient eux-mêmes divisés en ce qui concerne la meilleure attitude à adopter dans la nouvelle guerre qui avait éclaté en Europe. Les opinions des hommes politiques furent d'ailleurs partagées entre une non-belligérance (pour laquelle se prononçait le président du Conseil, Armand Călinescu) et la neutralité, et on avait même suggéré la possibilité d'une politique de rapprochement de l'URSS⁴. Finalement, l'idée de la neutralité eut gain de cause, ce qui était une solution réaliste en ce moment-là.

Cette neutralité cachait en fait une conduite plus que bienveillante en faveur des Alliés, comme l'indiquaient clairement les actions

déroulées par les autorités de Bucarest envers la Pologne. La Roumanie autorisa le transit d'armement destiné à la défense de la Pologne, tout comme l'évacuation ultérieure du trésor national polonais par le port de Constanta et, après la défaite, accepta que le gouvernement de Varsovie et la population polonaise prennent refuge sur le territoire roumain⁵.

Entre septembre et décembre 1939, la Roumanie agit avec précaution, tout en surveillant attentivement l'évolution des opérations militaires et les démarches diplomatiques des grandes puissances. Bucarest tenta de découvrir et d'employer de nouvelles stratégies sur le plan externe, pour assurer son intégrité territoriale et sa sécurité nationale. Par conséquent, les dirigeants roumains cherchèrent en premier lieu à éviter le plus longtemps possible la participation active de l'Europe centrale et orientale dans la deuxième guerre mondiale, mais aussi à trouver de nouveaux partenaires politiques, disposés à appuyer la position internationale de la Roumanie, au moment où la France et l'Angleterre avaient concentré leur attention sur l'évolution du front.

En conséquence, la diplomatie roumaine essaya d'abord d'obtenir une déclaration de neutralité de la part de l'Entente Balkanique (soit dans la forme d'une déclaration commune de cette alliance, soit dans la forme d'annonces semblables de la part de chaque pays membre) par rapport à la guerre qui venait de se déclencher en Europe. Puisque cette démarche n'aboutit pas, la Roumanie fit ensuite des efforts visant à renforcer la solidarité entre les États membres de l'Entente Balkanique, déclarant même sa disponibilité pour discuter la possibilité d'attirer la Bulgarie dans cette coalition régionale et donc l'apparition d'un vrai et puissant « bloc balkanique »⁶. La France, et surtout la Grande Bretagne ont suivi avec intérêt et ont encouragé

cette initiative⁷, cependant elle échoua à la fin du mois de septembre 1939. L'Allemagne se prononça-t-elle aussi en faveur d'une telle alliance élargie, mais son attitude dissimulait en fait l'intention ferme de Berlin de subordonner l'alliance et d'éliminer ainsi l'influence franco-anglaise de ces pays⁸.

Au milieu d'octobre 1939, l'idée du « bloc balkanique » fut remplacée par une autre stratégie de la diplomatie roumaine. Le Ministère des Affaires Étrangères de Bucarest lança le projet d'un « bloc des neutres » dans les Balkans. La Roumanie n'était pas d'ailleurs le seul État qui avait eu l'intention de fonder un tel organisme régional. L'Italie avait également manifesté, depuis septembre 39, son intérêt de rassembler sous sa direction, dans un système *prioritairement économique*, les pays de la région des Balkans et du Danube, avec la possibilité d'y intégrer aussi l'Espagne⁹. Par la suite, Mussolini se décida quand même contre la constitution de ce bloc, car cela aurait limité ses choix pour l'avenir¹⁰, et par conséquent il toucha à la Roumanie de prendre l'initiative de cette démarche diplomatique. Ainsi, le 28 octobre 1939, le gouvernement de Bucarest dévoila le projet roumain du « bloc des neutres ». Il s'agissait d'une alliance exclusivement défensive. Les pays participants allaient respecter quelques principes fondamentaux: neutralité totale par rapport au conflit armé qui venait de commencer, non-agression entre les membres du bloc, coopération accrue sur le plan économique, militaire et surtout diplomatique (par des contacts directs entre leurs ministres des affaires étrangères). La règle la plus importante du « bloc des neutres » était celle stipulant qu'au cas d'une attaque externe contre un État inclus dans cette alliance, les autres pays s'obligeaient à garder « au moins une neutralité bienveillante envers la nation attaquée »¹¹.

La France adopta à l'égard du « bloc des neutres », une attitude hésitante, voire contradictoire. À Paris on avait élaboré divers plans pour la région sud-est européenne, dont les conceptions divergeaient en fonction de leurs auteurs (personnalités politiques ou militaires). Ainsi, le 24 octobre 1939, Alexis Léger affirma publiquement que les autorités françaises étaient favorables à l'apparition d'une alliance des pays neutres en Europe centrale et orientale, et que Paris approuvait la politique italienne à ce sujet¹².

Après la remise aux grandes puissances européennes, le 30 octobre 1939, du plan roumain pour l'organisation du « bloc des neutres » et le début des négociations approfondies visant à sa constitution, la France modifia sa position. Les hommes politiques français continuèrent à être favorables à ce projet, mais ils s'opposaient à présent fermement à la participation de l'Italie. Ils craignaient en fait qu'un « bloc des neutres », comptant l'Italie parmi ses membres, eût modifié l'équilibre de forces tant dans la région balkanique, qu'entre les grandes puissances, appuyant les revendications de Rome à l'égard de certains territoires français, et en même temps attirant les États membres de cette alliance dans le camp adverse aux Anglais et aux Français¹³. Il faut d'ailleurs mentionner que le projet roumain prévoyait une implication italienne notamment pour conférer une plus grande stabilité aux « bloc des neutres » et pour y faciliter la participation de la Hongrie et de la Bulgarie.

Par la suite, Paris changea de nouveau son attitude, donnant son accord pour que l'Italie soit membre du « bloc des neutres », mais sous la condition expresse de ne pas le diriger, chose d'ailleurs qu'aucun des autres pays participants ne souhaitait¹⁴.

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, elle se déclara dès le début favorable à la création d'une communauté des États neutres dans le Sud-Est de l'Europe¹⁵.

Malgré tous les efforts déployés par les autorités de Bucarest pour obtenir l'accord des grandes puissances et des pays voisins de la Roumanie pour le « bloc des neutres », cette nouvelle initiative diplomatique échoua à son tour, à la fin de 1939, principalement à cause de l'opposition de l'Allemagne et du refus des Italiens de faire partie de l'alliance régionale dans la formule proposée par les diplomates roumains¹⁶.

Les réticences du gouvernement français, dirigé par Daladier, d'appuyer le « bloc des neutres » s'expliquèrent, comme nous l'avons déjà affirmé, par le fait que tant le Quai d'Orsay que le Grand État-Major Français avaient préparé d'autres tactiques d'action dans la région balkanique et sud-est européenne.

En effet, dans ces premiers mois de guerre, la France et l'Angleterre furent beaucoup plus intéressées à conclure un pacte avec la Turquie, État situé dans une importante position stratégique (ce qui se réalisa du reste le 19 octobre 1939 par la

signature du traité anglo-franco-turque¹⁷). Cette alliance eut des implications directes sur la Roumanie, car d'un côté elle situait les garanties anglo-françaises qui avait été accordées au gouvernement de Bucarest en avril 1939 dans un contexte plus ample, sud-est européen (on offrait l'appui de la Turquie au cas où Londres et Paris auraient été engagés dans des opérations militaires résultant de ces garanties¹⁸), mais d'un autre côté elle les conditionnait tout autant. L'État turc se réserva le droit de ne pas entrer en guerre contre l'URSS, juste au moment où la possibilité d'un conflit russo-roumain au sujet de la Bessarabie était assez évidente. D'ailleurs, pendant ce temps, une des priorités des autorités roumaines dans leurs relations avec l'Angleterre et la France fut d'obtenir que les termes des garanties anglo-françaises d'avril 1939, assez généraux¹⁹, deviennent aussi opérationnels au cas d'une éventuelle attaque de la part des armées soviétiques et se manifestent par des mesures claires des Alliés en faveur de la Roumanie. Même si les résultats désirés ne furent pas atteints, Bucarest, Paris et Londres aboutirent toutefois à certaines convergences de conception diplomatique et de stratégie militaire dans l'intervalle qui nous intéresse, chose démontrée clairement par les documents d'archive.

Les militaires français envisageaient, dès le printemps 1939, la création d'un front oriental antinazi. Sa priorité aurait été la défense des Détroits et de la Mer Méditerranée. Il aurait été formé par les forces expéditionnaires françaises de Syrie, placées sous la commande du général Weygand (qui fut d'ailleurs le plus ardent avocat du projet) et par les armées des pays sud-est européens. Ce front aurait actionné avec deux têtes de pont – un en Trace et l'autre à Salonique – et aurait provoqué à l'Allemagne des pertes tant sur le plan militaire que dans son économie de guerre²⁰. Ce projet de combat ne dépassa toutefois, entre septembre 1939 et mars 1940, le niveau des débats théoriques entre Français et Anglais, son caractère fut même modifié d'offensif en défensif²¹, mais malgré tout cela il se maintint longtemps parmi les priorités des autorités militaires de Paris. À côté des responsables de l'armée, les diplomates français en poste dans les pays balkaniques soutinrent la nécessité d'une implication militaire massive de la France au sud-est de l'Europe. Ainsi, dans un télégramme du 9 décembre 1939, Adrien Thierry, le ministre de France à Bucarest, insista pour que

les Alliés définissent de concert avec la Turquie leur attitude politique et militaire dans l'éventualité de toute agression externe, y compris celle de l'URSS, contre la Roumanie²². Il attira l'attention sur la faible capacité de résistance militaire de l'État roumain, sur la possibilité que la Roumanie subit un sort similaire à celui de la Pologne, et proposa, au cas d'une attaque armée contre la Roumanie, une intervention française « avec une puissante aviation, accompagnée d'une importante mission militaire et suivie d'un corps expéditionnaire ». Une telle action aurait permis l'organisation « d'une résistance capable d'arrêter l'agresseur et (...) par la suite toute la liberté quant à la poursuite des opérations »²³. Tout comme Thierry, les hauts responsables du Quai d'Orsay connaissaient fort bien l'importance détenue par un éventuel octroi aux pays des Balkans (en priorité à la Yougoslavie, la Grèce, la Turquie et la Roumanie) d'un appui matériel substantiel, c'est-à-dire des fournitures d'armement, accompagnées par une assistance rapide et efficace, pour les maintenir dans le camp des Alliés²⁴. Dans ce sens, ils préconisèrent, le 17 décembre 1939, de mettre au point, dans un délai de trois mois, donc jusqu'à la fin mars 1940, une organisation technique et diplomatique ayant comme but d'établir avec précision le niveau des livraisons de matériel de guerre franco-anglais dans la région sud-est européenne. En plus de cela, les chefs de la diplomatie française envisagèrent d'étudier, à travers les contacts des états-majors, les moyens concrets par lesquels la France et l'Angleterre pussent accorder toute leur assistance à chaque État balkanique décidé à résister à une agression allemande ou russe²⁵.

Parmi les problèmes lesquels, à la fin de 1939 et au début de 1940, se trouvaient au centre de l'attention des milieux diplomatiques européens, étaient ceux de la Bessarabie et de l'évolution des rapports roumano-soviétiques. Au moment où la guerre russo-finlandaise était en plein développement (l'attaque soviétique fut déclenchée le 30 novembre 1939) on se demandait en Europe quels seraient les prochains territoires revendiqués par l'URSS. La position de la Turquie était essentielle à chaque éventuelle action militaire que les Anglais et les Français auraient pu entreprendre dans les Balkans, pour la défense du *statu-quo* de la région (chose d'ailleurs clairement stipulée par les clauses du traité anglo-franco-turque). Par conséquent, les diplomates

français observaient attentivement les évolutions politiques d'Ankara. Les rapports de l'ambassadeur français en Turquie enregistraient, à la fin de décembre 1939, que les Turcs se montraient favorables à aider la Roumanie dans l'éventualité d'une attaque soviétique contre la Bessarabie, en acceptant d'ouvrir les Détroits à l'entrée des flottes anglaise et française en Mer Noire²⁶. En même temps, les Français surveillaient dans cet intervalle (décembre 1939-janvier 1940) la tentative de rapprochement de l'Italie que Bucarest venait tout juste d'initier. Cette action fut motivée par le désir de la Roumanie d'obtenir, avec l'appui de Mussolini, des assurances de non-agression et même d'aide à la protection de son intégrité territoriale de la part de ses voisins, et en particulier de la part de la Hongrie.

Pendant le déroulement des discussions et des contacts entre la diplomatie italienne, roumaine et hongroise, François Poncet, l'ambassadeur de France en Italie, transmit à Paris, le 12 janvier 1940, que, dans l'éventualité d'une attaque soviétique contre la Bessarabie, une action en parallèle de l'armée Weygand et des forces militaires italiennes était une possibilité envisagée favorablement à Rome²⁷. Le 26 janvier 1940, Ciano déclara aussi à Victor Antonescu, émissaire spécial de la Roumanie à Rome, qu'au cas d'une agression de l'URSS en Bessarabie, l'Italie était fermement décidée à aider la Roumanie avec des armes, des munitions et des avions²⁸.

À Paris, la préoccupation concernant l'attitude de Bucarest face au péril qui planait au-dessus de la Bessarabie restait toutefois grande. Par conséquent, le discours du roi Carol II ; prononcé à Kichinev le 6 janvier 1940, où il affirmait la décision de défendre cet ancien territoire roumain et accentuait l'efficacité de la ligne fortifiée située à la frontière roumano-soviétique, fut reçu en France avec beaucoup de satisfaction. Quelques jours après cet événement, l'ambassadeur roumain en France Franassovici rapporta d'ailleurs à Bucarest que « *d'allocution faite à Kichinev a complètement changé l'atmosphère qui avait été entretenue en France autour de nos intentions en ce qui concerne la défense de la Bessarabie* »²⁹. Si dans ce cas la tension entre Bucarest et Paris fut vite dissipée, la situation ne se répéta pas à la fin janvier et au début de février 1940.

Le 17 janvier 1940, le gouvernement roumain créa un Commissariat général du pétrole pour surveiller et diriger la production et la vente

de cette ressource naturelle, tellement importante pour les deux camps de la guerre. En fait, Bucarest tenta, par une initiative semblable, d'imposer aux compagnies pétrolières anglaises et françaises de Roumanie de livrer plus de pétrole à l'Allemagne qu'aux Alliés³⁰, malgré le fait que, d'autre part, les autorités roumaines tergiversaient autant que possible l'exécution des clauses du traité économique roumano-allemand, signé le 23 mars 1939³¹. L'apparition du Commissariat du pétrole affecta non seulement les relations économiques et commerciales de la Roumanie avec l'Angleterre et la France, mais eut également d'importantes répercussions au niveau politique. Ainsi, une virulente campagne fut déclenchée dans la presse française, désavouant la décision adoptée par les dirigeants roumains.

Le début de cette campagne fut donné par un article signé par Léon Blum dans *Le Populaire*³², pour être continuée ensuite dans d'autres publications importantes. Richard Franassovici expliqua pertinemment que « toute la controverse avait démarré à Londres et Paris fit chœur avec son allié » et que, étant donné que jusqu'en ce moment la guerre entre l'Allemagne, l'Angleterre et la France s'était limitée à des mesures de blocus et contre-blocus « l'impuissance de compléter la partie orientale de ce barrage économique (...) constitue une sorte de défaite pour les Alliés »³³. Il précisa, s'appuyant sur des informations confidentielles, qu'à l'origine du vague des articles critiques des journaux français se trouvaient des notes secrètes issues directement du Ministère des Affaires Étrangères français³⁴. L'interprétation donnée par le diplomate roumain aux événements fut que la campagne de presse constituait en fait un avertissement adressé par les Alliés à l'Allemagne, car on avait fait des allusions aux garanties accordées par les Anglais et les Français en avril 1939, et que cela indiquait clairement l'intention de Paris et Londres de « riposter par des contre-pressions à toute pression allemande réelle ou simplement apparente »³⁵ faite à l'égard de la Roumanie. Franassovici avertit aussi sur la possibilité d'une lutte d'influence à Bucarest dans les mois suivants (prévision qui allait d'ailleurs s'accomplir), tout comme sur le fait que l'opinion publique internationale commençait à considérer la cause roumaine comme « pratiquement compromise puisque les Alliés eux-mêmes mettaient en question la garantie de nos frontières »³⁶.

Bien entendu, les autorités roumaines protestèrent vigoureusement à ce sujet auprès du Quai d'Orsay et expliqueront leur politique pétrolière, ce qui aboutit à une diminution de la campagne de presse, toutefois dans les mois à venir les relations roumano-françaises restèrent délicates. Bucarest tenta, par conséquent, jusqu'en juin 1940, de ménager par sa politique extérieure tant les suspicions des Alliés, que celles de l'Allemagne, l'Italie et des pays voisins de la Roumanie.

Un autre point d'intérêt pour les milieux politiques européens fut à cette époque l'évolution des opérations militaires du front soviéto-finlandais. En février 1940, de nombreux comptes-rendus de l'ambassadeur Franassovici détaillèrent les intentions françaises et anglaises par rapport aux événements du front nordique et les répercussions que la politique militaire des Alliés allait avoir sur la région balkanique et sud-est européenne.

La décision adoptée au début de février 1940 d'aider les Finlandais à résister aux attaques soviétiques, par l'envoi des troupes alliées à Petsamo, fut considérée par le représentant de Roumanie à Paris comme un signe clair de changement dans l'attitude française, mais aussi anglaise, concernant le déroulement de la guerre. Jusqu'à ce moment, souligna Franassovici dans un rapport daté du 10 février, deux tendances politiques avaient cohabité au sein du gouvernement français, l'une se basant sur l'hypothèse que le bolchevisme fut le principal péril européen et que Moscou ne devait être ménagée sous aucun prétexte, et la deuxième, « partagée même par MM. Daladier et Léger », en faveur de Moscou, « soit dans l'espoir de la détacher de l'Allemagne, soit à cause de la crainte de ne pas la pousser encore plus dans les bras de ce pays »³⁷. La décision de s'impliquer activement dans le conflit finno-soviétique indiqua en fait, avec beaucoup de netteté, que « tous les cercles politiques français étaient convaincus que la partie russo-allemande était indiscutablement établie, et qu'il n'y avait plus rien à attendre d'une politique indulgente face aux Soviets »³⁸. En ce qui concerne les conséquences pour la Roumanie de cette option militaire des Français et des Anglais, l'ambassadeur roumain affirma que la situation des Balkans pouvait être considérée comme temporairement stabilisée, puisque la menace d'une agression soviétique dans la région [plus

exactement contre la Bessarabie-n.n.] était devenue très réduite, car l'amplification de la résistance militaire des Finlandais, avec l'appui des Alliés, conduirait inévitablement à l'immobilisation des armées soviétiques sur le front du Nord. En même temps, la possibilité d'une action allemande dans les Balkans demeurait très faible, l'impression au camp des Alliés étant en ce moment que « c'est difficile à concevoir que le Reich entame lui seul quelque chose dans la région »³⁹. Une autre conséquence était, d'après Franassovici, le fait que les États neutres se sentiraient encouragés à résister aux pressions allemandes, impressionnés par le projet d'intervention alliée. Il souligna également, et le répéta plusieurs fois, que « les Alliés ne pouvaient plus avoir dorénavant aucun motif d'hésitation pour faire appliquer aussi au cas d'une agression soviétique la garantie qu'ils nous avaient accordée »⁴⁰, chose que d'ailleurs Londres et Paris avaient obstinément refusée jusque-là, conditionnant une attitude pareille d'une position favorable de la Turquie et de la neutralité de l'Italie⁴¹. La même conviction ferme avait d'ailleurs été manifestée dans les télégrammes précédents de Franassovici, qui insista que, puisque « les Alliés ne peuvent pas risquer un échec en Finlande (...) précisément dans le cas d'une agression soviétique contre nous, l'aide franco-britannique contre les Russes ne serait plus débattue »⁴². Dans les mois qui suivirent, la participation des troupes alliées à la guerre finlandaise ne se matérialisera plus⁴³, et le ton des rapports sur ce sujet fut de moins en moins optimiste. La Finlande, vaincue, finit par signer la paix avec l'URSS le 12 mars 1940.

Presque conjointement aux signaux liés au projet de l'intervention anglo-française sur le front du Nord de l'Europe et à ceux concernant la campagne de presse défavorable à la Roumanie qui avait débuté en France, l'ambassadeur roumain à Paris communiqua à Bucarest la satisfaction dont lui avait fait part Alexis Léger, au nom du gouvernement français, à l'égard des résultats de la conférence de l'Entente Balkanique de Belgrade (2-4 février 1940) dans « l'affirmation de la solidarité balkanique »⁴⁴. Cette conférence représenta d'ailleurs une des dernières tentatives de la Roumanie et des autres États membres de cette alliance pour définir une position commune à l'encontre de leurs voisins révisionnistes, ainsi que pour établir une collaboration au plan politique, économique et

militaire dans le contexte de la guerre qui se déroulait en Europe.⁴⁵

En parallèle toutefois, autres représentants politiques et militaires français manifestaient leur inquiétude devant l'attitude de l'État roumain sur le plan international. Ainsi, le 26 février 1940, le général Gamelin, chef de l'État-Major Français, analysa dans un rapport adressé au premier ministre Daladier (qui détenait aussi les portefeuilles de la Défense et de la Guerre) le comportement que les États des Balkans avaient envers la France, en affirmant: «(...) Des trois pays balkaniques la Grèce est celui qui se montre le mieux disposé à notre égard [des Français – n.n.], prête à entrer en guerre à nos côtés. (...) *La Roumanie est réticente*. Elle louvoie entre ses puissants voisins et les Alliés, prétextant qu'elle ne peut adopter une autre politique tant qu'elle n'aura pas complété ses armements. Il paraît difficile de prévoir son attitude en fin de compte, devant l'ultimatum plus ou moins déguisé que lui adresserait l'Allemagne ou l'URS»⁴⁶. Afin de partiellement confirmer ces observations inquiètes, à la fin de février 1940, l'ambassadeur roumain à Paris, Franassovici, releva une autre possibilité stratégique envisagée par Paris et Londres, c'est-à-dire l'éventuelle ouverture d'un front allié en Caucase⁴⁷. Il souligna que « si les Alliés réussissaient à détruire ou à occuper les régions pétrolifères soviétiques du Caucase, la Roumanie allait rester la source d'approvisionnement de l'Allemagne, et, par conséquent, les demandes [de Berlin] deviendraient excessivement importantes et impératives dans leur tonalité »⁴⁸, conseillant ainsi en sous-texte Bucarest à la prudence entre les deux camps belligérants.

Il est ainsi évident à quel point les relations roumano-françaises furent complexes, délicates et aussi problématiques, entre décembre 1939 et février 1940. Dans les mois qui suivirent, elles garderont le même caractère. Ceci surtout à cause de l'évolution des opérations militaires en Europe, qui allait influencer de plus en plus les réactions réciproques de ces deux pays, ainsi que leur position envers les autres protagonistes des rapports internationaux du continent.

Le mois de mars 1940 représenta pour la France un intervalle extrêmement troublé, parce que des grandes convulsions se déroulèrent dans sa vie politique intérieure. De nouvelles mesures économiques furent adoptées afin d'améliorer l'organisation de l'effort de guerre français, parmi lesquelles la plus importante était la réduction de la consommation alimentaire, par l'introduction

des tickets alimentaires⁴⁹. En plus, le gouvernement Daladier fut démis le 20/21 mars (l'échec de l'intervention en Finlande y constituant une des raisons) et remplacé par un cabinet d'union nationale dirigé par Paul Reynaud. Ce nouveau gouvernement fut considéré plus enclin à lutter jusqu'au bout sans épargner ni énergie, ni sacrifices. Dans ce contexte, l'intérêt pour la situation internationale des Balkans et en spécial pour la Roumanie diminua passagèrement. La seule chose importante signalée par les comptes-rendus de l'ambassadeur Franassovici était le changement d'attitude de la presse française à l'égard de l'État roumain, qui s'était convertie de l'hostilité à un comportement « toujours bienveillant et surtout très objectif en ce qui concerne la diffusion des informations d'origine fautive ou douteuse »⁵⁰. Les nouvelles en provenance de Roumanie, surtout celles qui mentionnaient la présence des Allemands dans le pays, furent donc dorénavant accompagnées, dans les journaux leur donnant cours, d'avertissements (de la part de la rédaction respective) sur leur caractère non-fiable.⁵¹ Malgré cela, au début avril, d'autres causes d'inquiétude apparurent à nouveau entre Bucarest et Paris. Le 5 avril 1940, la presse française publia une information selon laquelle en Roumanie se trouvaient environ 27000 Allemands. L'ambassadeur Franassovici fut questionné sur la véracité de ce renseignement tant par le général Weygand, que par le président du Conseil Paul Reynaud et, pour pouvoir le démentir catégoriquement, il sollicita Bucarest de lui communiquer le chiffre exact et demanda que l'agence « Rador » publie une statistique des étrangers entrés en Roumanie dans les 6 derniers mois⁵².

À partir du moment où se déclenchèrent les manœuvres préparatoires et ensuite les confrontations militaires directes entre les Nazis et les Alliés au nord de l'Europe (moyennant les attaques contre la Norvège et le Danemark), le problème des Balkans et du sud-est européen revint à l'attention des dirigeants de l'armée française, car « la perte [des Détroits et du Salonique] consacra notre défaite »⁵³. Le général Weygand surtout souligna l'importance d'une action de « sauvetage » de la Roumanie de la domination du troisième Reich. Il fut d'ailleurs la personnalité française la plus intéressée par le problème de la défense de l'État roumain face aux pressions de l'Allemagne nazie et des partenaires de celle-ci. Dans une rencontre avec

Franassovici, Weygand exposa la thèse selon laquelle, si la Roumanie est attaquée, « l'aide alliée viendra du corps expéditionnaire de Syrie »⁵⁴, mais accentua en même temps que la doctrine du gouvernement français était de fonder un front défensif dans les Balkans. Le général français soutint également l'importance et la nécessité des contacts étroits entre la Roumanie et la Yougoslavie, « puisque la défense des Balkans se ferait dans des conditions exemplaires si on pouvait réaliser en face d'une attaque allemande un front commun roumano-yougoslave »⁵⁵. Weygand manifesta aussi son désir d'être reçu lui-même, ou un de ses collaborateurs intimes, par le roi Carol II, pour une courte audience. Nos recherches n'ont pas réussi à découvrir si cette demande avait eu la finalité souhaitée, mais on peut affirmer qu'elle montra clairement l'intérêt d'une partie importante de l'armée française envers la Roumanie. Une position analogue du général Weygand se retrouva aussi dans le rapport qu'il rédigea le 9 avril 1940 pour l'État-Major français de l'Armée de terre concernant la politique alliée dans les Balkans. Dans ce document, dont il avait vraisemblablement présenté une partie à Franassovici pendant leur rencontre du 5 avril, Weygand attirait l'attention sur les richesses en pétrole et céréales de la Roumanie, sur ses ports et ses voies d'accès fluviales et ferrées, appropriées au transit des ressources de l'URSS en direction de l'Allemagne, sur la situation géographique de l'État roumain d'où les Détroits pouvaient être menacés par terre et par mer (à l'aide de sous-marins). D'après lui, toutes ces choses expliquaient pourquoi la Roumanie représentait aux yeux des Nazis la puissance balkanique détenant le plus d'avantages, si immédiatement englobée dans leur camp⁵⁶.

Le chef militaire français avertit que « la Roumanie fut tout autant menacée parce qu'elle est la plus éloignée [géographiquement - n.n.] de tout concours qu'elle peut attendre des nations occidentales dont elle a reçu la garantie »⁵⁷. Par conséquent, le général Weygand insista que la France et l'Angleterre coordonnent leur politique dans les Balkans et suggéra aux responsables gouvernementaux de Paris que l'ambassadeur de France à Bucarest soit mis en « situation de mener la lutte sous les ordres d'un chef énergique, d'un véritable État-Major formé des personnalités actives et compétentes capables de proposer et d'appliquer les mesures d'exécution nécessaires

pour vaincre l'Allemagne sur le terrain où elle porte la lutte: propagande, concours financiers, économiques et industrielles et militaires (dotation en armes), pour ramener la confiance des Roumains vers leurs protecteurs naturels »⁵⁸. Il considéra que seulement de cette façon, et y joignant les efforts du roi et du gouvernement roumain, pouvaient être élaborées des mesures militaires aptes à garantir encore l'indépendance de la Roumanie, son maintien à côté des alliés anglo-français, et préconisa même un débarquement en ce pays d'une petite avant-garde, en assurance des garanties données en avril 1939⁵⁹. Parmi les explications possibles de ce rapport tellement favorable à un support actif de la Roumanie, on peut mentionner les signaux de préoccupation envoyés depuis Bucarest par le personnel diplomatique et militaire français entre février et avril 1940⁶⁰. En plus, les milieux militaires de Paris auraient pu connaître certaines informations confidentielles concernant les plans d'attaque allemanno-hongroises contre la Roumanie, discutés alors à Berlin et à Budapest⁶¹. Pourtant, une autre explication pourrait être le fait que seulement quelques jours auparavant le gouvernement roumain eut adopté des mesures (suite à de sérieuses pressions et menaces allemandes) afin d'empêcher une tentative anglaise de blocus du Danube. L'échec de cette tentative, destinée à perturber sérieusement les livraisons de matières premières vers le Troisième Reich, allait empirer à nouveau les relations entre le camp anglo-français et la Roumanie.

Il y avait également d'autres indices d'une évolution progressive des dirigeants politiques de Bucarest envers une position de plus en plus prudente à l'égard de l'Allemagne et de l'Italie, et cela surtout à cause de l'absence d'une attitude commune, claire et cohérente, des Français et des Anglais à l'appui de la Roumanie. Au cours d'une entrevue de l'ambassadeur Franassovici avec G. Mandel, à ce moment ministre des Colonies dans le gouvernement Reynaud, l'homme politique français reprocha à l'exécutif de Bucarest « la peur de prendre contact avec les officiers français envoyés avec différentes missions en Roumanie », et surtout le fait qu'on avait refusé au général Delhomme, attaché militaire de France en Roumanie, l'accès pour visiter la « ligne Carol », c'est-à-dire les fortifications situées à la frontière entre la Bessarabie et l'URSS⁶². L'explication roumaine que « pour ce qui est des officiers français

envoyés chez nous il ne s'agit ni de peur, ni d'hostilité envers les Alliés, mais simplement du désir de ne pas donner naissance à des précédents qui puissent être invoqués par les autres belligérants »⁶³ indiqua clairement le degré de prudence des gouvernants de Bucarest par rapport aux opérations militaires en cours.

En même temps, à Bucarest, Adrien Thierry fut convoqué par le Premier ministre roumain qui lui annonça la décision de la Roumanie de résister aux éventuelles tentatives nazies de porter atteinte à sa souveraineté. Le diplomate français fut questionné aussi au sujet de l'aide que la France pouvait éventuellement accorder à la Roumanie. En plus, les Roumains communiquèrent à l'ambassadeur français la préoccupation qui régnait à Bucarest concernant le retard des livraisons du matériel de guerre français promis, laissant «le pays isolé pour son armement face à l'Allemagne», de sorte que la seule politique possible de Bucarest était la temporisation⁶⁴. Tous ces témoignages appuient l'idée que les responsables politiques roumains abandonnaient progressivement leur confiance en l'efficacité de l'aide et des garanties alliées pour leur pays, même si l'Angleterre et la France n'avaient pas encore abandonné de leurs plans politiques, stratégiques et militaires la possibilité des actions dans le sud-est de l'Europe.

À la fin avril et début mai 1940, dans la correspondance diplomatique était très présente l'idée que l'Italie entrerait également en guerre à côté des Allemands, les diplomates anticipant le déclenchement d'une action italienne contre la Yougoslavie. Alarmés par cette possibilité, les Français redoublèrent les consultations entre les responsables politiques et militaires au sujet de la situation des Balkans et aussi les discussions avec les ambassadeurs des pays de la région, donc le problème des relations avec la Roumanie continua à préoccuper Paris. Le projet esquissé par le général Weygand le 9 avril 1940 fut rediscuté au début mai, le général Gamelin analysant lui aussi les mesures qui pouvaient être adoptées en faveur de l'État roumain. Il exposa l'impossibilité d'accorder une aide militaire directe pour la Roumanie et se prononça, en échange, pour nombre d'initiatives politiques et militaires de la part de la France afin d'assister la Roumanie. Par conséquent, il proposa que la politique française à Bucarest encourageât les Roumains à s'entendre avec les pays membres de l'Entente Balkanique et de former ainsi un bloc balkanique commun,

capable d'affronter «l'invasion pacifique», du moins pour le moment, des Nazis⁶⁵ ou de leurs partenaires d'alliance. S'appuyant aux opinions du général Gamelin, les autorités françaises envisageaient la poursuite de la politique d'équipement de la Roumanie avec de l'armement allié, et de continuer à encourager une intensification des contacts entre l'Etat Major roumain et ceux des autres pays de la région, tout comme des actions pour l'aménagement des bases militaires aériennes, indispensables en l'éventualité ou la nécessité d'une intervention de ce genre apparaisse ici⁶⁶.

Des recommandations semblables étaient faites également à l'ambassadeur roumain à Paris, les Français indiquant clairement leur intérêt pour la préservation de la paix dans les Balkans. Même si les responsables du Quai d'Orsay et du Ministère de la Défense français faisaient des déclarations contradictoires à Franassovici et à l'ambassadeur yougoslave à Paris en ce qui concerne la décision française de participation armée dans les Balkans (plus spécialement au cas de conflit italo-yougoslave), le diplomate roumain raisonna que les Alliés tentaient à encourager par cette attitude une intensification des liaisons et des contacts entre les représentants des états-majors de Balkans, visant au renforcement des alliances militaires dans la région (et surtout de celle roumano-yougoslave). Par conséquent, au cas d'une attaque venant de la part d'un pays de l'Axe, les armées des États du sud-est de l'Europe auraient pu actionner en commun et d'une manière efficace, et ensuite, à partir de cette base, des consultations allaient se dérouler (ainsi que des actions concrètes) entre les responsables militaires alliés et ceux des pays balkaniques, afin de préparer l'assistance alliée⁶⁷. Attirant l'attention sur les conséquences que de tels contacts pouvaient avoir par rapport à la neutralité officielle de la Roumanie, Franassovici se prononça en faveur de ces plans et suggéra aux autorités de Bucarest d'adopter un comportement concordant.

Le début des opérations militaires directes entre la France et l'Allemagne le 10 mai 1940 alla cependant mettre fin à toutes ces stratégies et plans politiques et militaires de Paris à propos de l'Europe centrale et de sud-est en général, et de la Roumanie en spécial, donc les relations roumano-françaises entrèrent à leur tour dans une autre étape.

NOTES:

¹ Voir Ioan Scurtu, Gheorghe Buzatu, *Istoria românilor în secolul XX*, Editura Paideia, București, 1999, p. 367.

² Al. Gh. Savu, "Neutralitatea României și începutul războiului mondial", in *Probleme de politică externă a României 1919-1939*, dos. I, Editura Militară, București, 1971, pp. 422-426.

³ Une énumération complète de ces facteurs est faite dans l'article de Valeriu Florin Dobrinescu, "The strategy of Romania's neutrality at the outbreak of the two world wars. A comparative study", in *Culture and Society*, Editura Academiei, Iași, 1985, p.159.

⁴ Al. Gh. Savu, *op. cit.*, p. 421, 426.

⁵ Voir dans ce sens A. Karețchi, L. Ieșanu, "Opinia publică internă și internațională despre solidaritatea poporului român cu poporul polonez la începutul celui de-al doilea război mondial" in *Revista de Istorie*, tom 32, nr. 9, 1979, pp. 1707-1730; Milică Moldoveanu, "Contribuții privind relațiile româno-poloneze în cel de-al doilea război mondial" in *Revista de Istorie*, tom 32, nr. 6, 1979, p. 1037-1054; Ioan Scurtu, Gheorghe Buzatu, *op. cit.*, p. 370; *Marea conflagrație a secolului XX*, Editura Politică, București, 1974, p. 85, ș.a.

⁶ Ion Calafeteanu, *Diplomația românească în sud-estul Europei 1938-1940*, Editura Politică, București, 1980, p. 173-181, 187-190.

⁷ *Ibidem*, p. 181-182.

⁸ *Ibidem*, p. 182-183.

⁹ *Ibidem*, p. 194-196.

¹⁰ Selon certains observateurs roumains, une des principales raisons qui motiva l'abandon du projet italien de former un « bloc des neutres » fut le fait que les diplomates de Rome concevaient ce bloc comme une structure ayant un caractère prépondérant antisoviétique. Cela aurait signifié ipso facto un rapprochement des Anglo-Français, ce que Mussolini ne souhaitait sous aucune forme. Apud V. Fl. Dobrinescu, I. Pătroiou, Gh. Nicolescu, *Relații politico-diplomatice și militare româno-italiene 1914-1947*, Editura Intact, 1999, p. 247-248.

¹¹ V. Fl. Dobrinescu, I. Pătroiou, Gh. Nicolescu, *op. cit.*, p. 246-247.

¹² Ion Calafeteanu, *op. cit.*, p. 202.

¹³ *Ibidem*, p. 212.

¹⁴ *Ibidem*, p. 221.

¹⁵ *Ibidem*, p. 210, 215-216.

¹⁶ *Ibidem*, p. 224-229.

¹⁷ Pour le contexte de la signature du traité anglo-franco-turque de 19 octobre 1939 et ses clauses voir J.B. Duroselle, *L'Abîme 1939-1944*, p. 88-90.

¹⁸ Apud Viorica Moisuc, *Diplomația României și problema apărării suveranității ...*, Editura Academiei, București, 1971, p. 257 (n. 14).

¹⁹ Le 13 avril 1939 la Grande-Bretagne et la France déclarèrent publiquement que « si une action mettant en péril l'indépendance de la Roumanie et de la Grèce sera entreprise, au sens où ces deux pays considéreront que c'est dans leur intérêt vital de résister par la force, le gouvernement anglais et le gouvernement français s'engagent à leur donner aussitôt toute l'assistance possible ». Voir *Politica externă a României - dicționar cronologic*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 227.

²⁰ Pour des détails concernant ce front voir Andreas Hillgruber, *Hitler, regele Carol și Mareșalul Antonescu*, Editura Humanitas, București, 1994, p. 98; J.B. Duroselle, *L'Abîme 1939-1944*, p. 91-96.

²¹ J.B. Duroselle, *L'Abîme 1939-1944*, p. 91-96.

²² Apud Maria G. Brătianu, *Roumanie 1938-1940 vue de France, Recherches dans les archives françaises*, p. 174 (Télégramme no. 1559, 9 décembre 1939, Bucarest, signé Thierry).

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Idem*, p. 178 (Note de la Direction Politique, 24 direction Europe du Ministère des Affaires Étrangères français, 17 décembre 1939).

²⁵ *Ibidem*, p. 179.

²⁶ *Ibidem*, p. 181 (Télégramme no. 2452, 28 décembre 1939, Ankara, signé Massigli). Pour l'attitude de la Turquie dans ce problème voir aussi *idem* (le télégramme no. 2457, 29 décembre 1939, Ankara, signé Massigli).

²⁷ *Ibidem*, p. 196 (Télégramme no. 215, 12 janvier 1940, Rome, signé Poncet.)

²⁸ Apud A. Hillgruber, *op. cit.*, p. 97.

²⁹ Télégramme no. 21, 10 janvier 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici. Ce document reproduit une conversation de Franassovici avec E. Herriot, Archive du Ministère des Affaires Étrangères de Roumanie (on citera dorénavant A.M.A.E Roumanie), Fonds 71/1920-1944, série France télégrammes, vol. 3, f. 5.

³⁰ Philippe Marguerat, *Le troisième Reich et le pétrole roumain 1938-1940*, Sitjoff-Leiden, Genève, 1977, p. 189-190.

³¹ Voir dans ce sens Viorica Moisuc, *op. cit.*, p. 277-278; Cornel Grad, *Al doilea arbitraj de la Viena (30 august 1940). Poziția armatei române*, Editura Limes, Zalău, 2000, p. 49.

- ³² Télégramme no. 51, 24 janvier 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France télégrammes, doss. 3, f. 15.
- ³³ Rapport no. 72/c, 30 janvier 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, *Fonds cit., série cit.*, doss. 3, f. 199.
- ³⁴ *Ibidem*, f. 200.
- ³⁵ *Ibidem*, f. 201.
- ³⁶ *Ibidem*, p. 202.
- ³⁷ Rapport no. 101/c, 10 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France générale, doss. 3, f. 215.
- ³⁸ *Ibidem*.
- ³⁹ *Ibidem*, f. 216-217.
- ⁴⁰ *Ibidem*, f. 217.
- ⁴¹ Constantin I. Kirîtescu, *România în al doilea război mondial*, Editura Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1996, dos. I, p. 102; Ion Constantin, *România, marile puteri și problema Basarabiei*, Editura Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 49.
- ⁴² Télégramme no. 97, 7 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, Fonds 71/1920-1944, France télégrammes, doss. 3, f. 33.
- ⁴³ Pour des détails concernant le projet d'aide allié pour la Finlande et son échec voir J.B. Duroselle, *L'Abîme 1939-1944*, p. 107-116.
- ⁴⁴ Télégramme no. 97, 7 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France télégrammes, doss. 3, f. 32.
- ⁴⁵ Pour les décisions adoptées et l'importance de la conférence de Belgrade voir Ion Calafeteanu, *op. cit.*, p. 249-254.
- ⁴⁶ Apud Maria G. Brătianu, *op.cit.*, p. 207 (Rapport du général Gamelin, commandant chef de l'État-Major au président du Conseil des ministres, Paris, 26 février 1940).
- ⁴⁷ Rapport nr. 130 confidentiel, 22 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France générale, doss. 3, f. 222; Rapport no. 137 confidentiel, 2 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, *Fonds cit., série cit.*, f. 227. Autres détails concernant le projet d'attaque en Caucase voir chez J. B. Duroselle, *op. cit.*, p. 146-150.
- ⁴⁸ Rapport no. 130 confidentiel, 22 février 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, *Fonds cit., série cit.*, f. 223.
- ⁴⁹ Rapport no. 143 2 mars 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E., Roumanie, *Fonds cit., série cit.*, f. 228-230.
- ⁵⁰ Rapport no. 199, 26 mars 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, *Fonds cit., série cit.*, f. 281.
- ⁵¹ *Ibidem*, f. 282.
- ⁵² Télégramme n. 221 5 avril 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, France télégrammes, doss. 3, f. 67.
- ⁵³ Apud Maria G. Brătianu, *op.cit.*, p. 207 (Note du général Weygand, 9 avril 1940)
- ⁵⁴ Rapport nr 220 5 avril 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E., Roumanie, Fonds 71/1920-1944, France télégrammes, doss. 6, f. 192-193.
- ⁵⁵ *Ibidem*.
- ⁵⁶ Apud Maria G. Brătianu, *op.cit.*, p. 208.
- ⁵⁷ *Ibidem*.
- ⁵⁸ *Ibidem*.
- ⁵⁹ *Ibidem*, p. 208-209.
- ⁶⁰ Beaucoup de ces documents n'ont pas été trouvés, mais ils sont mentionnés par Weygand dans son rapport.
- ⁶¹ Voir Viorica Moisuc, *op.cit.*, p. 279-280.
- ⁶² Rapport no. 25, 15 avril 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France générale, doss. 3, f. 288.
- ⁶³ *Ibidem*.
- ⁶⁴ Apud Maria G. Brătianu, *op.cit.*, p. 209. (Télégramme no. 765, 15 avril 1940, Bucarest, signé Thierry).
- ⁶⁵ Apud Maria G. Brătianu, *op.cit.*, p. 211. (Note de 2 mai 1940).
- ⁶⁶ *Ibidem*, p. 211-212.
- ⁶⁷ Rapport no 291, 30 avril 1940, envoyé à Bucarest par de l'ambassade de Roumanie à Paris, signé Franassovici, A.M.A.E. Roumanie, Fonds 71/1920-1944, série France générale, doss. 3, f. 293-295.

L'article 7 de la Charte ONU

Teodor Meleşcanu

1. Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

2. Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte.

L'article 7 est composé de deux paragraphes. Le premier se référant aux organes principaux et le deuxième aux organes subsidiaires de l'ONU.

Il existe une différence d'approche entre les deux paragraphes. Les organes principaux sont précisés clairement, ce qui implique le fait que leur liste est limitative. En revanche, les organes

subsidiaires sont mentionnés de manière générique, laissant à la compétence des États membres de l'ONU la possibilité de les créer ou de mettre fin à leurs activités. L'exercice de cette compétence est cependant conditionné au respect des dispositions de la Charte. Il s'agit donc d'une condition d'ordre très général.

I. Les organes principaux des Nations Unies

1. La liste limitative contenue dans le premier paragraphe de l'article 7 nous donne une idée des priorités que les fondateurs de l'ONU avaient établies lors des réunions de Dumbarton Oaks et de San Francisco¹. Ces priorités étaient la paix et la sécurité internationales, ayant comme organes l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, les questions économiques et sociales, par le biais du Conseil économique et social et enfin, la résolution pacifique des différends, matérialisée par la création de la Cour internationale de Justice.

Les dispositions de la Charte suivent d'assez près les propositions présentées à Dumbarton Oaks, qui étaient les suivantes :

« 1. Les principaux organes de l'Organisation devraient être :

- a) Une Assemblée générale,
- b) Un Conseil de sécurité,
- c) Une Cour internationale de Justice,
- d) Un Secrétariat.

2. L'Organisation devrait avoir en outre tous les organismes subsidiaires qui pourraient se révéler nécessaires »².

a) Les dispositions concernant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité n'ont pas donné naissance à des débats significatifs lors de la Conférence de San Francisco³, et le texte adopté a été quasiment celui proposé à Dumbarton Oaks.

Les propositions présentées au sujet de l'Assemblée générale étaient plutôt d'ordre formel. Le Venezuela, par exemple, a proposé de ne pas limiter le nombre de délégués et de conseillers et experts, tout en précisant que chaque délégation aurait un seul vote⁴. L'Uruguay a demandé à ce que la représentation dans ces organes soit ouverte aux hommes et aux femmes⁵.

Pour ce qui est du Conseil de sécurité, il a été doté d'attributions politiques très étendues et de pouvoirs réels, étant le seul organe principal chargé du maintien de la paix, tandis qu'au sein de la SDN il n'existait pas, en principe, de distinction de compétences entre l'Assemblée et le Conseil. En effet, si le système de Genève était basé sur l'idée de justice, celui de Dumbarton Oaks visait d'abord à assurer la sécurité y compris par l'usage de la force⁶. Par souci de réalisme, au sein du Conseil de sécurité, on a assuré un rôle et une

position plus importants aux cinq «Grands» en leur attribuant le statut de membre permanent et en les dotant du droit de veto.

Les relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont fait l'objet de certaines propositions et commentaires relatifs, d'une part, à la compétence exclusive que le Conseil a reçue en matière de paix et de sécurité internationales, d'autre part, à la position de l'Assemblée, considérée comme étant subordonnée au Conseil⁷.

b) Les questions économiques et sociales jouent un rôle important dans la Charte. En effet, le système de sécurité établi à San Francisco n'aurait pu être complet s'il s'était limité au règlement des conflits pacifiquement ou par l'emploi de mesures coercitives⁸. A la Conférence de San Francisco, plusieurs délégations ont insisté sur la nécessité d'inclure le Conseil économique et social parmi les organes principaux de l'ONU. Il s'agissait de ne pas créer une hiérarchie entre les objectifs de coopération économique et sociale et les objectifs du maintien de la paix et de la sécurité internationales sans reconnaître, toutefois, que beaucoup de conflits trouvent leur origine dans des questions d'ordre économique et social. Initialement, les Etats-Unis avaient proposé de créer une commission permanente pour coordonner les activités des institutions spécialisées⁹. L'idée était d'assurer une coordination de ces activités plutôt que d'avoir un organe principal en charge d'élaborer des politiques et de veiller à leur application. Puis, une suite d'amendements a été présentée par la France mais également par le Mexique, l'Equateur, l'Egypte et le Venezuela afin de créer, en tant qu'organe principal, un Conseil économique et social¹⁰. Pratiquement, le résultat final a été la création comme organe principal de l'ONU du Conseil économique et social, dont l'autorité a grandi et a fait de lui un des rouages principaux de l'Organisation¹¹.

Les propositions relatives à la création de cet organe ont toujours été assez vagues pour définir, d'une part, sa relation avec les autres organes principaux, en particulier ceux responsables des questions politiques, d'autre part, son rôle de coordination de l'activité des institutions spécialisées qui ont leur propre autonomie¹². Dans la pratique, sous le couvert de l'Assemblée générale, grâce aux recommandations qu'il peut formuler, le Conseil a été en mesure d'agir sur les causes lointaines des tensions et des conflits,

causes qui peuvent être pour une large part d'ordre économique¹³. De plus, le Conseil économique et social a reçu, aux termes des articles 58 et 59 de la Charte, la compétence de coordonner les activités des autres organismes intervenant dans ces domaines, y compris par la création d'institutions, sans enlever à celles-ci la responsabilité de mener leurs activités concrètes et spécialisées. Contrairement aux questions relatives à la paix et à la sécurité internationales, qui relèvent de la compétence exclusive de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les questions économiques et sociales sont traitées à la fois par le Conseil économique et social, par les institutions spécialisées de l'ONU et par d'autres organes subsidiaires, sous l'autorité de l'Assemblée générale¹⁴. Nous rappelons que les institutions spécialisées avec lesquelles le Conseil a une relation étroite sont des institutions créées par des accords gouvernementaux et pourvues, aux termes de leur statut, d'attributions internationales. Ces institutions assument une partie importante des tâches du Conseil économique et social. Une partie d'entre elles ont été établies avant la création de l'ONU, comme le Bureau international du travail, l'Office international d'hygiène publique, devenu l'Organisation mondiale de la santé, ou l'Institut international de coopération intellectuelle, devenue l'Organisation mondiale pour la protection de la propriété intellectuelle. D'autres ont été créées ultérieurement et ont conclu des accords avec l'ONU prévoyant les modalités de leur coopération : réciprocité de représentation aux réunions et d'inscription de certaines questions aux ordres du jour, échange de renseignements et de documentation, coordination des statistiques. Chacune de ces institutions spécialisées s'engage à tenir compte des recommandations de l'ONU¹⁵.

c) Les questions coloniales, autrement dit les territoires non autonomes, ont également suscité d'intéressants débats. Le Président Roosevelt souhaitait créer un organisme qui aurait comme objet d'assurer le passage des territoires non autonomes à l'indépendance. Ce projet n'a pas obtenu l'appui des différentes agences américaines, préoccupées de garder leur contrôle sur les territoires occupés, en particulier japonais. Par conséquent, la délégation américaine a proposé de créer deux types de territoires sous tutelle : les territoires sous la tutelle d'un Conseil et les territoires stratégiques sous la surveillance

du Conseil de sécurité¹⁶. Cette dernière proposition a été rejetée, notamment par les Britanniques, et finalement le compromis obtenu fut de préciser que pour ces territoires stratégiques, l'activité du Conseil de tutelle se déroulerait en coopération étroite avec la puissance administrante. L'Union Soviétique souhaitait assumer la tutelle de la Libye italienne, ce qui lui aurait permis d'être présente en Méditerranée. Mais Churchill s'opposa à ce que l'on prenne des décisions sur le problème colonial en affirmant qu'il n'était pas devenu premier ministre de Sa Majesté pour présider à la liquidation de l'Empire britannique¹⁷. Les « Grands » décidèrent donc de créer un organe principal des Nations Unies dont la compétence se limiterait à l'administration des territoires sous mandat de la SDN, des territoires qui seraient détachés d'Etats ennemis comme conséquence de la guerre, et de tout autre territoire qui serait placé volontairement sous tutelle¹⁸.

L'activité du Conseil est placée sous la responsabilité de l'Assemblée générale, le Conseil étant conçu comme un organisme technique ayant comme tâche d'assister l'Assemblée générale dans son action en la matière. Il revient à l'Assemblée générale de veiller au respect des accords de tutelle pour les territoires non autonomes, de recevoir des pétitions ou d'adopter des mesures. Cependant elle peut déléguer ces tâches au Conseil de tutelle¹⁹. Pour ménager toutes les sensibilités, les Etats-Unis ont proposé que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité siègent également dans le Conseil de tutelle. Par conséquent, le Conseil est composé par les représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, les puissances administrantes et des membres élus pour trois ans par l'Assemblée générale. La parité entre les membres administrants et ceux qui ne le sont pas est exigée²⁰. L'action du Conseil de tutelle s'exerce de trois manières. Premièrement, par l'examen des rapports annuels que les autorités administrantes doivent fournir sur la situation dans les territoires dont elles ont la responsabilité. Deuxièmement, par l'analyse des pétitions que les populations peuvent présenter et, enfin, par des visites périodiques dans les territoires sous tutelle²¹.

d) La solution pacifique des différends entre les Etats membres fut un autre point qui fit l'objet de propositions visant à la création d'un organe principal des Nations Unies. Deux opinions se

sont affrontées à ce sujet. Une partie des Etats participants pensaient qu'une cour de justice ne devait pas être un organe principal des Nations Unies afin d'éviter qu'elle soit subordonnée à l'Organisation. D'autres considéraient que faire de la cour de justice un organe principal présentait l'avantage d'assurer la participation de tous les Etats membres à son Statut. Aussi la délégation du Mexique a proposé que la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) qui existait du temps de la Société des Nations, constitue le principal organe judiciaire de l'Organisation. L'idée était de reprendre le Statut de 1920, tel qu'il avait été révisé en 1929 et de l'annexer à la Charte²². Ainsi, les Etats parties au Statut de 1920 poursuivraient leur participation et les nouveaux Etats deviendraient membres dans les conditions à établir par l'Assemblée générale de l'ONU²³.

Finale­ment, à San Francisco, la décision fut prise de créer une nouvelle institution, la Cour internationale de Justice (CIJ) en tant qu'organe principal de l'ONU. Tous les Etats membres de l'Organisation étaient *ipso facto* des parties à la nouvelle Cour et le Statut de la Cour devenait partie intégrante de la Charte des Nations Unies²⁴. Les représentants du Canada, de la France, de la Norvège, des Pays Bas et du Brésil ont toutefois regretté la fin de l'activité de la Cour permanente de Justice internationale. La délégation du Royaume-Uni a également manifesté sa préférence pour la poursuite de l'activité de la CPJI²⁵. Conformément à la proposition des Etats-Unis, l'article 92 de la Charte prévoit que le Statut de la CIJ est basé sur celui de la CPJI. Le rapport du Secrétaire d'Etat, à la conclusion de la conférence, a souligné que dans un certain sens, la question de la CIJ avait été le problème le plus difficile à résoudre dans l'élaboration des propositions²⁶.

e) Le Secrétariat, entendu comme organe principal des Nations Unies, n'a pas fait l'objet de débats importants dans les négociations pour l'élaboration de la Charte. Toutefois, la délégation de Cuba a avancé un projet de décision concernant l'absorption par l'Organisation internationale des organismes techniques et subsidiaires de la Société des Nations, dans laquelle elle proposait que les organismes techniques et les services annexes de la SDN, y compris le Secrétariat, soient incorporés en prenant les mesures nécessaires en vue de les adapter à leurs nouvelles fonctions.

Le point le plus important de divergence relatif à la création du Secrétariat a été soulevé par la délégation de l'Union Soviétique. L'Union Soviétique proposait de créer des secrétariats pour chaque organe principal – Assemblée générale, Conseil de sécurité, etc. – au lieu d'avoir un secrétariat intégré pour l'Organisation dans son ensemble. Dans le même sens, une seconde proposition soviétique visait la création de postes de secrétaires généraux adjoints. On peut considérer que l'intérêt soviétique était de s'assurer la possibilité d'avoir un secrétaire général adjoint et, probablement, un secrétariat, où elle puisse être représentée au plus haut niveau²⁷.

La Charte, en définissant le Secrétariat en tant qu'organe principal des Nations Unies, démontre que ses tâches n'ont pas été conçues pour être limitées aux fonctions techniques, mais pour porter également sur des questions dépassant cette approche. Dans la pratique, le Secrétariat et en particulier le Secrétaire général jouent un rôle politique qui est loin d'être négligeable.

f) A Dumbarton Oaks et à San Francisco d'autres sujets ont été analysés dans le cadre de la discussion sur la création d'organes principaux de l'ONU. Parmi ces propositions, on peut mentionner celle de la France sur la répartition équitable des matières premières, celle du Royaume-Uni sur le plein emploi, la coopération maritime, la coopération intellectuelle, les problèmes de l'émigration ou les questions d'éducation²⁸. La délégation du Panama a proposé la création d'un Office international pour l'éducation et la délégation de Cuba celle d'un Conseil pour la coopération intellectuelle et la défense des intérêts moraux, comme organes principaux de l'ONU²⁹. Ces propositions n'ont pas réuni l'accord de la majorité des participants. Cependant les domaines concrets proposés ont été couverts par la création des organes subsidiaires ou des institutions spécialisées, comme par exemple l'UNESCO, qui font partie de « la famille » des Nations Unies.

2. Les rapports entre les organes principaux ne sont pas prévus dans la Charte. Le paragraphe 1 de l'article 7 n'indique pas d'ordre de priorité entre ces organes.

a) Dans la pratique de l'Organisation, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sont considérés comme étant sur un pied d'égalité. En effet, l'Assemblée générale a

l'avantage d'être composée de tous les Etats membres et le Conseil de sécurité, celui d'avoir la compétence exclusive de traiter des questions qui touchent au maintien de la paix internationale. Lorsque le Conseil de sécurité se saisit d'une question relative au maintien de la paix, l'Assemblée générale n'a plus la compétence de débattre de cette question. Aussi en pratique, le Conseil jouit d'une position clef dans l'architecture des Nations Unies, au moins pour les questions qui touchent à la paix et à la sécurité internationales.

b) Le Conseil économique et social est placé sous l'autorité de l'Assemblée générale qui approuve ses rapports d'activité. Par conséquent, bien qu'organe principal, le Conseil se trouve placé dans une position particulière pour exercer ses compétences dans le domaine économique et social. L'importance du Conseil économique et social est, néanmoins, très significative, étant donné qu'il est censé coordonner l'activité des institutions spécialisées et des organes subsidiaires des Nations Unies.

c) La situation du Conseil de tutelle est encore plus claire, puisque celui-ci a été conçu, dès le début des négociations, comme un organisme agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale et ayant la responsabilité de surveiller les territoires non autonomes. Le Conseil de tutelle, de ce fait, peut être considéré plutôt comme un organisme qui aide l'Assemblée générale à réaliser ses compétences en matière d'administration des territoires non autonomes. Lors de sa neuvième session, au cours des discussions portant sur le rapport du Conseil de tutelle, certains représentants de la Quatrième Commission, dans les débats de l'Assemblée générale, ont fait valoir qu'aux termes des articles 7, 85 et 87 de la Charte, le Conseil, bien qu'organe principal de l'ONU, agissait comme auxiliaire de l'Assemblée générale dans l'exercice de ses fonctions en matière de tutelle³⁰.

d) Une situation tout à fait spéciale est celle de la Cour internationale de Justice, l'organe juridictionnel des Nations Unies. Etant donné sa compétence, la Cour jouit d'une autonomie totale en ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités. Toutefois, sur le plan financier, son budget étant approuvé par l'Assemblée générale, il est évident que la Cour entretient une certaine relation avec cet organe.

e) Le Secrétariat et le Secrétaire général ont en général une fonction technique, celle d'assister l'Organisation et les Etats membres dans leurs

activités au sein des Nations Unies. En réalité, dans la pratique de l'Organisation, leur influence dépasse celle d'organes techniques.

II. Les organes subsidiaires des Nations Unies

Dans la Charte des Nations Unies on prévoit que les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte. Par rapport aux dispositions du Pacte de la Société des Nations, selon lequel il n'existait pas de possibilité de créer d'autres organes, les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 7 sont très générales et ne prévoient pas de limite à la possibilité de créer des organes subsidiaires.

1. Par conséquent, la première question qui se pose est celle de comprendre ce qu'est un organe subsidiaire. Un premier problème de définition s'est posé au sujet des grandes Commissions de l'Assemblée générale : fallait-il les considérer comme des organes subsidiaires ou comme des parties intégrantes de l'organe principal ? Le Conseil économique et social a examiné lors de sa treizième session une question analogue qui avait trait au rôle des Comités pléniers. Ni l'Assemblée générale ni le Conseil économique et social n'ont considéré que ce genre d'organes était des organes subsidiaires au sens du paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte. La conclusion à tirer de ces deux exemples est que pour exister, l'organe subsidiaire doit disposer d'une autonomie suffisante à l'égard de l'organe principal³¹. Une étude du Secrétariat des Nations Unies a défini les organes subsidiaires comme étant les organes créés par un organe principal de l'ONU ou sous son égide, par résolution de l'organe compétent, conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte³².

Il est intéressant de noter qu'aucun organe subsidiaire n'est qualifié ainsi dans sa dénomination. Dans la pratique de l'ONU, les organes subsidiaires sont appelés « commission », « comité », ou « sous-commission ». Leur titre désigne généralement les questions dont ils s'occupent.

2. Les organes subsidiaires sont très variés dans leur composition, leur structure, l'objet de leur activité, leurs compétences, leurs méthodes de travail ou la durée de leur mandat. Les Nations

Unies ont créé ainsi des organes subsidiaires à caractère juridique, comme l'est par exemple le Tribunal administratif de l'ONU³³. Relativement à leur composition, les organes subsidiaires sont généralement composés par des Etats, soit par la totalité des Etats membres, soit par un certain nombre d'entre eux. D'autres sont composés de personnes ; dans certains cas, de chefs des institutions des Nations Unies³⁴. Ces organes ont généralement la compétence de produire des rapports pour l'organe qui les a créés et de faire des recommandations³⁵. Certains organes subsidiaires, comme c'est le cas du Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires, sont établis sur une base permanente sans aucune indication sur la durée de leur existence. D'autres sont établis sur une base *ad hoc*, pour une période limitée dans le temps. En outre, des organes subsidiaires ont été créés par voie de traités internationaux, comme c'est le cas de certains comités relatifs aux conventions des Nations Unies sur les droits politiques, économiques et sociaux.

Malgré leur diversité, la plupart de ces organes ont ceci en commun qu'ils ont été créés par les organes principaux dont ils relèvent ou sur leur autorité, lesquels peuvent vraisemblablement modifier leur mandat et leur composition, leur donner des directives d'ensemble, recevoir leurs rapports et accepter ou rejeter leurs recommandations³⁶. On peut toutefois concevoir qu'un organe subsidiaire ait une structure qui lui laisse une grande liberté d'exécution³⁷. En règle générale, un organe subsidiaire peut être dissous ou modifié par décision de l'organe dont il relève.

3. Pratiquement tous les organes principaux des Nations Unies ont créé et créent des organes subsidiaires.

Le nombre le plus important d'organes subsidiaires créés revient à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social. Dans la majorité des cas, l'Assemblée générale décide, par ses résolutions, de la création d'organes subsidiaires, mais elle peut, également, demander

au Conseil économique et social ou au Secrétaire général de les créer³⁸. De ce point de vue, l'activité créatrice la plus importante de l'Assemblée générale a été générée par les questions relatives au développement, suite au processus de décolonisation des années 60. En raison de l'apparition d'un grand nombre de pays, anciennes colonies, confrontés à la pauvreté, au sous-développement, et aux problèmes de transition, l'Assemblée générale a porté une attention particulière aux questions liées au développement, matérialisée par la création d'organes spécialisés. La première étape fut en 1965, la création par l'Assemblée générale du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le PNUD est un organe subsidiaire des Nations Unies, placé sous l'autorité de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, et financé par des contributions volontaires³⁹. Une autre institution des Nations Unies, consacrée au développement, a été créée en 1966 : l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Il ne s'agit pas d'une institution spécialisée au vrai sens du terme, comme l'avait proposée l'Assemblée générale, mais pour des raisons d'économie avancées par les pays industrialisés, d'une organisation autonome dépendant de l'Assemblée générale et financée pour les dépenses administratives, sur le budget de l'ONU et pour les dépenses opérationnelles, par des contributions volontaires des Etats membres et par des fonds provenant du PNUD⁴⁰. L'organe le plus important de l'Assemblée générale consacré au développement reste, sans aucun doute, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Elle a été créée en 1964, à la suite de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui se tint à Genève du 23 mars au 16 juin 1964. Pendant la conférence, les pays en développement ont proposé la création d'une institution spécialisée de l'ONU, mais les pays industrialisés, qui sont toujours les payeurs, estimèrent cette dépense inutile. On s'est donc borné à ériger la Conférence en organe de l'Assemblée générale. La CNUCED se réunit tous les trois ans au plus, et est dotée d'un Conseil et d'un Secrétariat permanents installés à Genève⁴¹.

Le Secrétariat, par les décisions du Secrétaire général, a créé divers organes nécessaires pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions prévues par la Charte ou qui lui sont dévolues par

d'autres organes de l'Organisation. Ainsi, il a créé en juin 1955 un Comité d'examen des frais médicaux, chargé d'étudier les systèmes d'assurance maladie qu'utilisaient alors les fonctionnaires des Nations Unies⁴².

On peut noter avec intérêt l'apparition d'organes subsidiaires créés en commun par l'Organisation des Nations Unies et certaines institutions spécialisées. Par exemple, au terme de sa résolution 1594 (XV) du 27 mars 1961, l'Assemblée générale a approuvé la création d'un comité de liaison composé du Secrétaire général de l'ONU et du Président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de l'Association internationale pour le développement, ou de leurs représentants, aux fins d'assurer la coordination de l'assistance technique et des autres activités du développement⁴³. De même, par sa résolution 1714 (XV) du 19 décembre 1961, l'Assemblée générale a approuvé la création d'un Comité intergouvernemental composé de vingt Etats membres soit de l'ONU, soit de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), chargé de donner des directives, d'administrer et de mener des opérations d'aide alimentaire⁴⁴.

4. En dehors des organes subsidiaires, les Nations Unies disposent d'un réseau dense d'institutions spécialisées. Les institutions spécialisées sont créées par accords intergouvernementaux et pourvues d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, culturel, éducatif, de la santé publique, de la propriété intellectuelle ou de la communication, pour ne citer que les principaux⁴⁵. Dans une très large mesure, ces institutions spécialisées sont issues du système de la Société des Nations⁴⁶. Elles sont reliées à l'Organisation des Nations Unies conformément aux articles 57 et 63 de la Charte par voie d'accords conclus avec l'Organisation. A la différence des organes subsidiaires, les institutions spécialisées étant créées par traité, toute modification de leur structure et de leur mandat nécessitent également un traité.

Les organes principaux des Nations Unies, en particulier le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, ont des obligations précises au regard des institutions spécialisées. Le Conseil économique et social peut conclure avec les institutions spécialisées des accords (sous réserve d'approbation par l'Assemblée générale) fixant les conditions dans lesquelles

elles sont reliées à l'Organisation (article 63 de la Charte). Relativement aux fonctions de l'Assemblée générale, au regard des institutions spécialisées, au terme du paragraphe 3 de l'article 17 de la Charte, l'Assemblée examine les budgets administratifs des dites institutions en vue de leur adresser des recommandations et leur fait des recommandations en vue de coordonner leurs programmes et leurs activités⁴⁷.

5. Un élément atypique du système des Nations Unies est constitué par des organes qui ne sont ni des organes subsidiaires ni des institutions

spécialisées. On peut citer par exemple le Comité central permanent de l'opium, créé par la Convention relative à l'opium du 19 février 1925, et l'organe de contrôle des stupéfiants, créé par la Convention sur les stupéfiants du 13 juillet 1931. On notera que ces organes sont *sui generis* dans le cadre des Nations Unies. D'une part, comme les institutions spécialisées, ces organes ont été créés par traité; d'autre part, tout en jouissant d'une grande liberté d'exécution, ils ont au sein des Nations Unies une situation analogue à certains égards à celle des organes subsidiaires⁴⁸.

III. La coordination des organes subsidiaires et des institutions spécialisées

Dans la pratique, l'Organisation des Nations Unies a créé sur la base des dispositions du paragraphe 2 de l'article 7, ce qu'on a l'habitude d'appeler « la famille des Nations Unies ». Il s'agit d'une sorte de constellation ayant en son centre le grand organe coordinateur qu'est le Conseil économique et social et, tout autour, la série qui s'est progressivement enrichie, des institutions spécialisées chargées d'assurer la coopération internationale dans les divers secteurs fonctionnels. A celles-ci vinrent s'ajouter d'autres institutions visant à assurer la coopération sur le plan régional⁴⁹.

1. Toutefois, il convient d'entendre l'ONU au sens strict lorsque l'on traite de la coordination au sein de l'Organisation. L'ONU comprend les six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice, et enfin le Secrétariat, dirigé par le Secrétaire général. L'ONU a son siège principal à New York, à l'exception de la Cour internationale de Justice, sise à La Haye. L'ONU comporte également deux autres sièges, à Genève et à Vienne. On doit compter également les cinq commissions économiques régionales, avec leur secrétariat : la Commission économique pour l'Afrique (CEA) à Addis-Abeba; la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) à Amman; la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) à Bangkok; la Commission économique pour l'Europe (CEE) à Genève; et la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) à Santiago. A ce noyau central s'ajoutent une multitude de fonds, de programmes, d'organes

subsidiaires et d'institutions spécialisées. Tout cet ensemble, malgré l'autonomie dont chaque organisme jouit, fait partie du système onusien et en dernier lieu est lié à l'Assemblée générale et au Secrétariat des Nations Unies.

Au fil des années, le système onusien est devenu très complexe. Relativement simple à l'origine, avec ses organes principaux et quelques organes subsidiaires, des institutions spécialisées et de grands programmes à contribution volontaire, il a progressivement étendu son champ d'action au développement, avec la création de la CNUCED, mais également à la population en 1967, à l'environnement en 1972, à la condition féminine en 1975, la même année aux sociétés transnationales, à l'habitat en 1978, à la communication en 1980, et plus récemment au développement durable, aux droits de l'homme et de l'enfant. A l'heure actuelle, « la famille des Nations Unies » comprend près de 80 institutions, programmes, fonds, ou « entités » individualisées, et plus de 100, si l'on tient compte de la trentaine de programmes particuliers destinés à certains pays affectés par divers événements⁵⁰. A ceux-ci s'ajoutent les institutions spécialisées, avec leurs programmes et leurs fonds spéciaux (le Programme des Nations Unies pour le développement gère à lui seul 13 fonds spéciaux), les Commissions économiques régionales, les représentants des Nations Unies dans divers pays, etc.⁵¹. La prolifération organique la plus importante s'est ainsi produite dans le domaine économique et social⁵².

2. Dès l'origine du système des Nations Unies, des organes et des mécanismes de coordination ont été mis en place; ils ont été progressivement

complétés et renforcés⁵³. Mais le traditionnel conflit entre d'une part, les tendances à l'autonomie de décision et de gestion des programmes opérationnels, des organes subsidiaires et des institutions spécialisées et d'autre part, les volontés centralisatrices des partisans de la coordination et d'une gestion plus fermes et plus efficaces du système, était de plus en plus sensible. La ligne de démarcation, dans beaucoup de cas, départageait les pays occidentaux, les grands contributeurs, et les pays en développement.

a) En principe, c'est à l'Organisation elle-même qu'incombe le devoir de coordination. La Charte des Nations Unies prévoit en son article 63 que des accords seront passés avec les institutions spécialisées. Ces accords, en vertu des articles 57, 58 et 63 de la Charte obligent à favoriser la coordination et la cohérence administrative avec l'ONU⁵⁴. La Charte invite le Conseil économique et social à « coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, et en leur adressant des recommandations ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Nations Unies »⁵⁵. Dès 1946, le Conseil économique et social fait, dans son rapport à l'Assemblée générale, des propositions concrètes sur les relations avec les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales entre autres⁵⁶. Dans le même ordre d'idée, en 1983, le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales a élaboré, sur la base d'un rapport bien fourni⁵⁷, un « Mandat des organes subsidiaires du Conseil économique et social et des organismes et programmes connexes de l'Organisation des Nations Unies » dans lequel sont précisées les modalités de travail et de coordination concrète avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées⁵⁸. Cette initiative a été renouvelée ; aussi le Secrétariat a été chargé d'élaborer une étude, présentée à la neuvième session de l'Assemblée générale sous le titre « Résumé des études du Secrétariat sur les questions d'ordre statutaire relatives aux organismes placés dans le cadre des Nations Unies »⁵⁹. Ce rapport couvre les questions liées à la forme et à la structure des organismes ; à la relation des institutions spécialisées avec l'ONU ; à la création d'institutions par voie de traités et à l'établissement de relations entre ces institutions et l'ONU.

b) Pour tenter de mieux répondre aux besoins de coordination, le Conseil économique et social a également créé des organismes spéciaux. En 1962, il crée un organisme à composition restreinte, appelé à se réunir à l'avance afin de signaler au Conseil économique et social les points sur lesquels il devrait concentrer son attention. Il s'agit du Comité du programme et de la coordination (CPC) appelé initialement Comité Spécial de Coordination, aux réunions duquel assistent les représentants des institutions spécialisées et des programmes des Nations Unies. De par son mandat, le Comité est chargé d'aider le Conseil économique et social dans ses fonctions de coordination en examinant les programmes secteur par secteur et en veillant à ce qu'ils soient compatibles et mutuellement complémentaires⁶⁰.

La première décision de créer le Comité Spécial de coordination a été adoptée par le Conseil économique et social, lors de sa troisième session, en 1948⁶¹.

Une autre création importante a été celle du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), dont les 16 membres sont élus par l'Assemblée générale et dont le rôle principal est de faire des recommandations sur le budget de l'ONU, mais qui a également entre autres fonctions celle d'étudier la coordination administrative et budgétaire du système onusien⁶². Par ailleurs, en 1966, a été créé le Corps commun d'inspection (CCI), sous l'autorité de l'Assemblée générale dédié à assurer l'efficacité des services et le bon usage de fonds onusiens. Puis, en 1972, l'Assemblée générale a créé une Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour unifier les normes, les méthodes et les dispositions dans tous les domaines touchant à la gestion du personnel.

c) En dehors de ces institutions visant à la coordination entre Etats membres des Nations Unies ou au sein de l'Organisation elle-même, des mécanismes interinstitutionnels ont également été créés, comme par exemple, il y a quelques années, au moment où les techniques de l'informatique se généralisaient, le Bureau inter-organisations pour les systèmes d'informations.

Cependant, l'essentiel de l'œuvre de coordination interinstitutionnelle s'effectue au sein du Comité administratif de coordination (CAC), créé dès 1946 mais profondément réorganisé dans

le cadre de la restructuration du secteur économique et social du système des Nations Unies entreprise en 1977. Le CAC rassemble trois fois par an le Secrétaire général de l'ONU, qui le préside, le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, les directeurs généraux ou Secrétaires généraux et autres responsables des institutions spécialisées, des programmes opérationnels et des commissions économiques régionales. Toutefois, l'action de coordination inter-secrétariats s'effectue tout au long de l'année au sein des diverses instances du CAC. Celles-ci ont été regroupées, après 1977, en un Comité consultatif afin de traiter des questions de fond (il suit les problèmes de programmation et les activités opérationnelles) et un Comité consultatif pour les questions administratives (il s'occupe des problèmes de personnel, de budget et financiers). A ceux-ci s'ajoutent plusieurs sous-comités, équipes spéciales, groupes de travail techniques, réunions spéciales (afin de suivre les questions informatiques ou statistiques, les objectifs à long terme, le développement rural, la science et la technique au service du développement et de préparer de grandes conférences, etc.)⁶³.

Il convient également de prendre en compte les initiatives prises par différentes organisations, comme celle prise par le PNUD, le FISE-UNICEF, le Programme alimentaire mondial et le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, de créer un Groupe consultatif commun de politique générale au sein duquel sont définis les principes de base qui guident leurs activités.

Depuis 1978, un rôle particulier en matière de coordination revient au Directeur général au développement et à la coopération économique, adjoint du Secrétaire général. Cet important développement s'est produit à la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale qui a adopté la résolution 3362 par laquelle fut décidée, entre autres, la création d'un Comité spécial pour la restructuration des secteurs économique et social des Nations Unies, chargé de préparer des propositions dans le cadre du nouvel ordre économique international, et de la Charte des devoirs économiques des Etats⁶⁴. L'étape décisive fut l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1977, de la résolution 32/197. Le texte de cette résolution comporte huit sections qui correspondent aux huit domaines sur lesquels la restructuration s'est concentrée : l'Assemblée

générale, le Conseil économique et social, les autres tribunes de négociation de l'ONU, les structures en vue d'une coopération régionale et inter-régionale, les activités opérationnelles, les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation, de coordination inter-organisations, enfin les services d'appui du Secrétariat⁶⁵.

3. Cette présentation, même très succincte, du système de coordination des activités des Nations Unies démontre que les Etats membres des Nations Unies, les organes principaux de l'Organisation, le Secrétaire général et les chefs des institutions spécialisées se sont attachés à encourager la cohérence et l'efficacité de l'action onusienne et à éviter les doubles emplois. La multitude d'organes ayant comme objectif direct la coordination en est la preuve. Elle souligne, également, le paradoxe qui se manifeste dans cette activité de coordination des Nations Unies. Finalement, ces efforts de coordination et de rationalisation organique ont conduit à la création d'un nombre important d'organes de coordination, ce qui alimente la prolifération organique de l'ONU. Autrement dit, y compris dans un but de rationalisation, on a pourtant encore multiplié les organes.

En pratique, ces efforts n'ont cependant pas réussi à éliminer les critiques adressées à l'ONU. Les causes en sont multiples. Premièrement, chacun des organes subsidiaires ou des institutions spécialisées souhaite évidemment, garder son autonomie et élargir en permanence ses activités. Deuxièmement, la divergence des positions adoptées par les pays développés et par les pays en voie de développement, surtout sur les questions économiques et sociales a limité la portée des efforts visant à la coordination au sein de l'ONU. Pour les uns, le système ne tient pas suffisamment compte des besoins des pays en développement⁶⁶. Pour d'autres, cette réforme n'a pas réussi à se concentrer sur l'essentiel⁶⁷. Enfin, certains considèrent que les efforts déployés durant les années 60 et 70 pour réformer le système n'ont produit aucun résultat⁶⁸. Une troisième explication réside dans la tendance des institutions spécialisées et des organes subsidiaires à approcher les questions techniques qui sont soumises à leur attention sous un angle politique, autrement dit de « politiser » les débats, au risque de nuire à la réalisation de leurs tâches spécifiques, en motivant par exemple le retrait des Etats-Unis de l'UNESCO⁶⁹.

IV. La nécessité d'une réforme du système des Nations Unies

Les Nations Unies ont connu, au fil des années, malgré les efforts de coordination que nous avons exposés précédemment, une prolifération qui n'est pas seulement institutionnelle mais également normative et opérationnelle⁷⁰. On fait souvent grief à l'Organisation des Nations Unies d'avoir engendré un monde tentaculaire. Le nombre d'organismes, de commissions, de comités, d'instituts créés en cinquante ans par les Nations Unies reste phénoménal. Les risques de chevauchements, de doubles emplois, de confusion ont cru en proportion⁷¹. Cette prolifération est cependant une conséquence inévitable de la multiplication des domaines d'intervention des Nations Unies⁷². De ce point de vue, on peut considérer que cette prolifération est à la fois une faiblesse et un avantage car elle a permis aux Nations Unies de répondre aux défis du multilatéralisme et de la globalisation.

1. La prolifération des organes des Nations Unies provoquant le chevauchement ou plutôt le doublage de leurs activités, notamment dans le domaine économique et corrélativement, l'augmentation des dépenses de l'Organisation ont occasionné depuis les années 80 une véritable crise au sein de l'ONU.

De plus en plus, la coopération multilatérale est remise en question et les Nations Unies sont soumises à des critiques concernant ses structures et son mode de gestion. Il est reproché à l'Organisation, d'un point de vue politique, d'échouer à prévenir les conflits ou à y mettre fin. Les institutions spécialisées sont accusées par les pays occidentaux de politisation, en raison de l'érosion des principes de la philosophie libérale. En général, le système est critiqué pour la prolifération de ses agences, de ses programmes, de ses fonds, de ses réunions diplomatiques, de sa bureaucratie. Les critiques s'adressent également aux dépenses du système, jugées excessives⁷³. Les grands contributeurs, surtout les Etats-Unis, n'ont pas hésité à adopter des mesures unilatérales, notamment d'ordre financier, en diminuant leurs contributions ou en se retirant de certaines organisations. Ainsi les Etats-Unis se sont retirés de l'UNESCO fin 1984, suivis par la Grande-Bretagne, fin 1985, amputant l'organisation de 30% de son budget.

Les Etats-Unis sont allés beaucoup plus loin en notifiant au Secrétaire général leur décision de revenir sur l'acceptation, en 1964, de la « juridiction obligatoire » de la Cour internationale de Justice de la Haye. Aussi la situation des Nations Unies s'est révélée réellement critique. La crise financière de l'Organisation et la nécessité de l'adapter aux nouveaux défis du monde contemporain, notamment à ceux qui découlent de la globalisation et des nouvelles menaces asymétriques à la paix et à la sécurité internationales ont accru l'intérêt porté à la réforme du système onusien.

2. Ces projets de réforme couvrent un ensemble très large d'initiatives portant sur les deux champs d'action des organes principaux de l'ONU : la coopération économique et sociale et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

a) Il existe des initiatives avancées dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, comme c'est le cas du point intitulé « Le raffermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement de la coopération entre toutes les nations et la promotion des normes du droit international dans les relations entre les Etats », inscrit sur l'agenda de l'Assemblée générale en 1974, date à laquelle on a créé également un Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation⁷⁴. Le Conseil économique et social a créé un Comité spécial chargé d'étudier l'organisation et le fonctionnement du Conseil et de ses commissions. A ce sujet, la résolution initiée par les délégations du Canada, des Philippines, du Royaume-Uni et de la Suède contient des propositions concrètes visant à améliorer l'activité de coordination du Conseil économique et social⁷⁵.

Parmi les propositions les plus intéressantes, on notera celles issues des débats menés par des groupes de réflexion extérieurs à l'Organisation. Un exemple concret est rapporté dans les volumes publiés par le Kluwer International Law, en coopération avec les Nations Unies en 1994⁷⁶.

Le document de base est le rapport de Sir Robert Jackson, élaboré avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement⁷⁷. Ces volumes écartent l'idée d'un monde sans Nations Unies fortes et efficaces. Dans le même temps, on considère qu'après un bon nombre d'années, des changements importants doivent prendre place dans l'activité des organes principaux, des organes subsidiaires et des institutions spécialisées⁷⁸. Les propositions avancées couvrent l'Assemblée générale, la revitalisation du Conseil économique et social et de ses organes subsidiaires, et le Secrétariat⁷⁹. Le document propose également des mesures visant à accroître l'efficacité des modalités de coordination, à améliorer la politique du personnel, la planification des dépenses budgétaires et l'exécution des programmes.

b) Dès les années 60, le manque d'efficacité des Nations Unies, en particulier dans la gestion des crises internationales, a suscité des réflexions visant à l'amélioration du fonctionnement de ses organes principaux, notamment du Conseil de sécurité. En 1969, à l'initiative de Malte, l'Assemblée générale a interrompu ses décisions de routine visant à prendre note du rapport du Conseil de sécurité, sans aucun débat, et a adopté une résolution dans laquelle elle a invité « le Conseil de sécurité à intensifier ses efforts en vue d'élaborer un règlement permanent de procédure et d'examiner une forme améliorée de son rapport annuel, présentée à l'avance, permettant son débat par l'Assemblée générale »⁸⁰. Sous la pression des membres permanents du Conseil de sécurité, le Président du Conseil a fait une déclaration suivant laquelle les membres du Conseil n'acceptaient pas le projet maltais⁸¹. En 1971, à l'initiative de la Tunisie, l'Assemblée générale a adopté une résolution demandant au Secrétaire général de l'ONU de présenter des suggestions sur les voies et les moyens d'améliorer l'efficacité du Conseil de sécurité⁸². Le Secrétaire général s'est alors adressé aux Etats membres qui ont élaboré toute une série de propositions⁸³, restées sans aucune suite.

c) Dans son premier rapport à l'Assemblée générale, le cinquième Secrétaire général des Nations Unies, Javier Pérez de Cuellar a consacré une partie importante de ce document à la présentation des propositions visant à améliorer l'activité des organes principaux des Nations

Unies. Les pays non-alignés ont eu l'initiative d'organiser, en 1983, des consultations officielles sur les propositions du Secrétaire général. Ces consultations sont restées sans autre effet que l'adoption, par le Conseil, d'une note du Président, ne contenant aucune recommandation en dehors d'une référence assez vague concernant les éléments de convergence apparus dans les consultations et la disponibilité du Conseil d'examiner de pareilles propositions à l'avenir⁸⁴.

Avec la fin de la « guerre froide » et le rapprochement politique des Etats-Unis et de l'Union Soviétique, puis de la nouvelle Fédération de Russie, l'atmosphère au Conseil de sécurité s'est améliorée. Les discussions ne se concentrent plus sur « la crise » des Nations Unies mais plutôt sur la « renaissance » de l'Organisation internationale. Cette nouvelle coopération s'est manifestée clairement à l'occasion de l'invasion du Koweït par l'Irak, lorsque le Conseil de sécurité, pour la première fois depuis la guerre de Corée en 1950 a approuvé une action militaire contre un Etat responsable d'un acte d'agression. Cette évolution a encouragé les réflexions relatives à la réforme des Nations Unies. La première réunion au sommet des Nations Unies, en 1992, illustre ce changement politique⁸⁵. De nombreuses propositions ont été présentées en vue d'accroître le rôle des Nations Unies, ainsi en 1987, par M. Gorbatchev et par les gouvernements des pays nordiques. D'autres contributions privées, comme celle de Sir Brian Urquhart et d'Erskine Childers, sont venues enrichir les réflexions sur la réforme de l'ONU et ont été reprises par le nouveau Secrétaire général, monsieur Boutros Boutros-Ghali, dans son premier « Agenda pour la paix » en 1992.

La création du Comité spécial pour la Charte et pour le raffermissement du rôle de l'Organisation, avait pourtant offert, dès 1975, un cadre approprié au projet de réforme de l'ONU. Au sein du Comité plusieurs pays ont présenté des propositions visant l'accroissement de l'efficacité des organes des Nations Unies et en particulier du Conseil de sécurité⁸⁶. Cependant le Comité spécial de la Charte des Nations Unies a poursuivi son activité depuis sa création, sans résultats notables pour réaliser la réforme de l'activité des organes principaux des Nations Unies. Ce n'est qu'en 1995, que le Comité s'est ouvert à la participation de tous les Etats

membres⁸⁷. Son activité a abouti à l'adoption de plusieurs documents, pour une grande partie relatifs à la solution des différends qui menacent la paix et la sécurité internationales, comme la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux⁸⁸, la Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine⁸⁹, ou la Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'ONU en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹⁰. Les seuls documents ayant trait à la réforme de l'ONU et adoptés par le Comité spécial de la Charte, sont d'une part, les Conclusions du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation sur la rationalisation des procédures existantes de l'Organisation des Nations Unies⁹¹, et d'autre part, la Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les accords ou les organismes régionaux dans le domaine du

maintien de la paix et de la sécurité internationales⁹². Ces documents ne contiennent pas de propositions concrètes sur la réforme de l'ONU, mais font des recommandations conformément aux dispositions de la Charte, sur la manière dont se déroulent les activités des organes principaux. Dans son dernier rapport, datant du 18 avril 2004, le Comité a soumis à l'Assemblée générale des propositions concernant la mise en œuvre des dispositions de la Charte relatives à l'assistance aux Etats tiers touchés par l'application des sanctions qu'on se propose de reprendre dans une déclaration de l'Assemblée générale⁹³.

Cette présentation, très brève, des propositions de réforme de l'activité des organes principaux des Nations Unies, prouve que le processus est encore dans une phase naissante et qu'en réalité aucune disposition de la Charte des Nations Unies n'a été modifiée depuis son adoption à San Francisco.

NOTES :

¹ Voir dans ce sens les volumes de l'*United Nations Conference on International Organisation (UNCIO)*.

² GASCUEL (J.), *Ce qu'est la Charte des Nations Unies*, Edition Fayard, Paris, 1946, p. 66.

³ *Ibid.*, p. 38.

⁴ *UNCIO*, vol. III, p. 195.

⁵ *Ibid.*, p. 37.

⁶ GERBERT (P.), GHEBALI (V.-Y.), MOUTON (M.-R.), *La Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies*, Publication de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Collection l'univers contemporain, Edition Richelieu, 1973, p. 182.

⁷ *UNCIO*, vol. IV, p. 363 et vol. III, p. 544.

⁸ DUPUY (J.), *San Francisco et la Charte de l'ONU*, Office français d'édition, Paris, 1945, p. 167.

⁹ RUSSEL (Ruth B.), *A History of the United Nations Charter, The Role of the United States 1940-1945*, The Brookings Institution, Washington DC, 1958, p. 167.

¹⁰ Voir dans ce sens *UNCIO*, vol. III, pp. 3, 9, 23-24, 36, 86-90, 163, 559 et 139-144.

¹¹ DUPUY (J.), *op. cit.*, p. 51.

¹² RUSSEL (Ruth B.), *op. cit.*, p. 395.

¹³ FAKHER (H.), *The Relationships among the Principal Organs of the United Nations*, Edition Staples Press, London, 1951, p. 17.

¹⁴ *Ibid.*, p. 75.

¹⁵ GERBERT (P.), GHEBALI (V.-Y.), MOUTON (M.-R.), *La Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁶ LUAN (E.), *A History of the United Nations*, vol. 1 : *The Year of Western Domination 1945-1955*, Saint Martin Press, New York, 1982, p. 59.

¹⁷ GERBERT (P.), GHEBALI (V.-Y.), MOUTON (M.-R.), *op. cit.*, p. 184.

¹⁸ *Ibid.*, p. 184.

¹⁹ Voir Appendice K intitulé Arrangements for International Trusteeship, in RUSSEL (Ruth B.), *A History of the United Nations Charter, The Role of the United States 1940-1945*, *op. cit.*, pp. 1030-1031.

²⁰ GERBERT (P.), GHEBALI (V.-Y.), MOUTON (M.-R.), *op. cit.*, p. 204.

²¹ *Ibid.*, p. 266.

²² *UNCIO*, vol. IV, p. 516.

- ²³ *Ibid.*
- ²⁴ *UNCIO*, vol. IV, p. 516.
- ²⁵ LUAN (E.), *A History of the United Nations*, vol. 1, *op. cit.*, p. 880.
- ²⁶ US Department of State, Charter of the United Nations : Report to the President on the results of the San Francisco Conference, by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State, Publication 2349, 26 juin 1945, p. 139.
- ²⁷ LUAN (E.), *A History of the United Nations*, vol. 1, *op. cit.*, p. 71.
- ²⁸ *cit.*, p. 196.
- ²⁹ Voir les documents in *UNCIO*, vol. III, p. 14, et vol. IV, p. 264.
- ³⁰ *Répertoire de la pratique des organes de l'ONU (Rép. ONU)*, Suppl. I, vol. I, p. 105.
- ³¹ Édition précédente du présent ouvrage, p. 208.
- ³² Document des Nations Unies, document de l'Assemblée générale, *Résumé des études du Secrétariat sur les questions d'ordre statutaire relatives aux organismes placés dans le cadre des Nations Unies*, doc. A/C.1/758, 15 novembre 1958, point 67 de l'ordre du jour, p. 2.
- ³³ REUTER (P.), « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in *Hommage d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Pedone, Paris, 1958, p. 427.
- ³⁴ *Rép. ONU*, vol. I, p. 226.
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ *Ibid.*, p. 228.
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ *Ibid.*, suppl. IV, vol. I, p. 244.
- ³⁹ GERBERT (P.), GHEBALI (V.-Y.), MOUTON (M.-R.), *La Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 342.
- ⁴⁰ *Ibid.*, p. 343.
- ⁴¹ *Ibid.*, p. 346.
- ⁴² *Rép. ONU*, suppl. I, vol. I, p. 106.
- ⁴³ *Ibid.*, suppl. III, vol. I, p. 203.
- ⁴⁴ *Ibid.*
- ⁴⁵ En ce qui concerne la base juridique de ces institutions voir MATHIEU (J.-L.), *Les institutions spécialisées des Nations Unies*, Edition Masson, Paris, 1977, pp. 86-91.
- ⁴⁶ Voir MATHIEU (J.-L.), *op. cit.*, pp. 150-161.
- ⁴⁷ Documents de l'Assemblée générale de l'ONU, A/C.1/758 du 15 novembre 1954, p. 4.
- ⁴⁸ *Ibid.*, p. 2.
- ⁴⁹ AGO (R.), « Introduction générale : le quarantième anniversaire des Nations Unies », in *L'adaptation des structures et des méthodes des Nations Unies – The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Académie de droit international et UNU, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 25-38, p. 34.
- ⁵⁰ LEWIN (A.), « La coordination au sein des Nations Unies : mission impossible ? », *AFDI*, vol. 29, 1983, p. 10.
- ⁵¹ Pour une présentation du système voir LEWIN (A.), *op. cit.*, pp. 9-16.
- ⁵² CONFORTI (B.), « La prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies : réflexions d'un juriste », in *L'adaptation des structures et des méthodes des Nations Unies – The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Académie de droit international et UNU, Nijhoff, Dordrecht, 1986, 416 p., p. 153.
- ⁵³ LEWIN (A.), *op. cit.*, p. 14.
- ⁵⁴ CHILDERS (E.), URQUHART (B.), « Pour rénover le système de l'ONU », in *Development Dialog*, 1994/1, Uppsala Dag Hammarskjöld Foundation, p. 25.
- ⁵⁵ Voir à ce sujet les dispositions de l'article 63, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies.
- ⁵⁶ Documents officiels des Nations Unies, rapport du Conseil économique et social à l'Assemblée générale, 3/01, du 3 octobre 1946, p. 42.
- ⁵⁷ *Ibid.*
- ⁵⁸ Documents officiels des Nations Unies, Document du bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales, *Mandat des organes subsidiaires du Conseil économique et social et des organismes et programmes connexes de l'Organisation des Nations Unies*, doc. E/1983/INF, 87 p.
- ⁵⁹ *Ibid.*, Assemblée générale, doc. A/C.1/758 du 15 novembre 1954.
- ⁶⁰ LEWIN (A.), « La coordination au sein des Nations Unies : mission impossible ? », *op. cit.*, p. 15.
- ⁶¹ FAKHER (H.), *The Relationships among the Principal Organs of the United Nations*, Edition Staples Press, London, 1951, p. 88.
- ⁶² LEWIN (A.), *op. cit.*, p. 15.
- ⁶³ LEWIN (A.), *op. cit.*, p. 19.
- ⁶⁴ SPYROPOULOS (G.), « Inventaire des propositions de restructuration du système des Nations Unies dans le secteur économique et social », in *Revue hellénique de droit international*, n° 46, 1993, p. 161.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 167.

- ⁶⁶ Voir dans ce sens BELAID (S.), « Les transformations du rôle des Nations Unies dans le contrôle de l'ordre économique mondial », in *L'adaptation des structures et des méthodes des Nations Unies – The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Académie de droit international et UNU, Nijhoff, Dordrecht, 1986, 416 p., pp. 319-339.
- ⁶⁷ Voir SPYROPOULOS (G.), *op. cit.*, p. 194.
- ⁶⁸ BERTRAND (M.), « Le « gonflement de la bureaucratie » dans le système des Nations Unies », pp. 217-225, in *op. cit.*, vol II., p. III. 13/11.
- ⁶⁹ Voir BERGBEDER (Y.), « Réformes administratives et structurelles des Nations Unies », in *Etudes Internationales*, n° 18 (2), juin 1987, p. 363.
- ⁷⁰ *Ibid.*, p. 156.
- ⁷¹ LEPRETTE (J.), « Réflexions sur le concept d'efficacité dans le système des Nations Unies », in *L'adaptation des structures et des méthodes des Nations Unies – The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Académie de droit international et UNU, Nijhoff, Dordrecht, 1986, 416 p., p. 365.
- ⁷² Elisabeth Mann BORGHESE, « Réflexions sur le concept d'efficacité dans le système des Nations Unies », *op. cit.*, p. 260.
- ⁷³ BERGBEDER (Y.), « Réformes administratives et structurelles des Nations Unies », in *Etudes Internationales*, n° 18 (2), Juin 1987, pp. 354 et 355.
- ⁷⁴ Voir la résolution 3499 (XXX) du 15 décembre 1975, dans les Documents officiels des Nations Unies, doc. A/10034, p. 163.
- ⁷⁵ Documents officiels des Nations Unies, Conseil économique et social, *Rapport du Comité spécial chargé d'étudier l'organisation et le fonctionnement du Conseil et de ses commissions*, doc. E/AC.24/L.58 du 14 septembre 1951, pp. 1-3.
- ⁷⁶ MULLER (J.), *Reforming the United Nations, New Initiatives and Past Efforts*, vol. I, II, III, Kluwer Law International, Published in co-operation with the United Nations, La Haye, 1997.
- ⁷⁷ *Ibid.*, « A Study on the Capacity of the United Nations Development System », vol. I, pp. III.5/1-45.
- ⁷⁸ *Ibid.*, voir « Rapport Gardner, Introductory remarks », vol. I, p. III.6/11.
- ⁷⁹ *Ibid.*, vol. I, pp. III.6/18-32.
- ⁸⁰ Documents officiels des Nations Unies, doc. A/L. 50 du 3 décembre 1969.
- ⁸¹ Voir la déclaration de l'Ambassadeur de la Zambie, Président du Conseil de sécurité pour le mois de décembre 1969, documents officiels des Nations Unies, doc. A/PV. 1837, du 17 décembre 1969.
- ⁸² Résolution 2864 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1971.
- ⁸³ Voir les rapports du Secrétaire général, documents officiels des Nations Unies, doc. A/8847 du 8 décembre 1972, doc. A/8847/Add.1 du 12 décembre 1972 et doc. A/9143 du 30 novembre 1973.
- ⁸⁴ Documents officiels des Nations Unies, doc. S/15830, du 16 juin 1983.
- ⁸⁵ Documents officiels des Nations Unies, *idem*, vol. I, 3, p. 36.
- ⁸⁶ Voir dans ce sens les propositions présentées par un groupe de 18 Etats non-alignés dans le document A/AC. 182/L. 12/Rev. 1, du 2 mars 1977, les propositions présentées par la Grande-Bretagne dans le Rapport du Comité spécial de l'année 1979, les propositions présentées par un groupe de six Etats occidentaux, doc. A/AC. 182/Rev. 7, du 15 mars 1985 et l'Appel commun de 9 chefs d'Etats et de gouvernements à l'occasion du quarantième anniversaire de l'ONU, dans la *Chronique des Nations Unies*, vol. XXII, n° 6, 1985, p. 9.
- ⁸⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, résolution de l'Assemblée générale 50/52 du 11 décembre 1995.
- ⁸⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, résolution de l'Assemblée générale 37/10 du 15 novembre 1982, doc. A/37/590.
- ⁸⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, résolution de l'Assemblée générale 43/51 du 5 décembre 1988.
- ⁹⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, résolution de l'Assemblée générale 46/59 du 9 décembre 1991.
- ⁹¹ Annexe à la résolution 45/45 du 28 novembre 1990.
- ⁹² Documents officiels des Nations Unies, résolution 49/57 du 9 décembre 1994, doc. A/RES/49/57 du 17 février 1995.
- ⁹³ Documents officiels de l'Assemblée générale, rapport du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, cinquante-neuvième session, Supplément n° 33, doc. A/59/33.

Tension dans l'Alliance

Ionuț Alexe

La politique étrangère de De Gaulle en général, et les relations de la France avec les États-Unis en particulier, suscitent un très grand intérêt aujourd'hui comme toujours. C'est une politique de la grandeur, un coup de théâtre, une opposition unique dans le camp occidental qui trouble l'Alliance. La première chose qui m'a étonné quand j'ai commencé de travailler à ce mémoire c'est la complexité de la relation bilatérale trans-atlantique. Si je peux me résumer jusqu'au volume des matériaux étudiés, je dirai que les relations franco-américaines sont plusieurs fois plus complexes et touffues que les relations anglo-américaines dans les mêmes années. Les sinuosités de la relation politique bilatérale se ressentent évidemment au niveau des relations militaires, économiques et culturelles, soumises aux pressions ou comme résultat des orgueils blessés.

Est-ce que l'OTAN est une organisation sans buts ? Est-ce que l'OTAN est sous le *leadership* des États-Unis ? Est-ce que les intérêts des États-Unis sont les mêmes avec les intérêts de l'Europe ? Ces sont les questions soulevées par le général en 1966. De Gaulle est celui qui a le mérite de remettre en question l'hégémonie américaine en Europe. La *communauté des intérêts et du destin* de l'Europe et des États-Unis est remise en question pour la première fois par lui. Aujourd'hui on ne parle pas d'une *communauté de destin*, mais voyons ses anciens ennemis, alliés dociles de la superpuissance mondiale. On voit aussi la même opposition forte de la France de Jacques Chirac à toute intrusion de la politique américaine dans les affaires de l'Union. Malgré les changements dans les relations internationales, il semble que la politique gaulliste de la France reste une constante des relations transatlantiques, comme un axe directeur des intérêts européens.

Mon désir poursuit de prouver le fait que les actes du président français représentent le début d'une réelle politique européenne en matière de

sécurité. J'ai consulté en cet but de nombreuses analyses françaises et américaines, la collection *Politique étrangère*, les *Documents Diplomatiques Français (DDF)*, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, mais aussi les *Mémoires* de Charles de Gaulle et de Maurice Couve de Murville.

Contrairement à ce que le général ne cesse d'affirmer lui-même, ce n'est donc pas la IV^e République, mais la V^e qui a pratiqué la politique que recommandaient les États-Unis, du moins en matière de décolonisation, c'est-à-dire tout de même dans le domaine le plus tragique d'après-guerre.

Et le président de la nouvelle République a assumé ses responsabilités de façon telle qu'il a largement transformé les sentiments de ses concitoyens à l'égard du monde extérieur, notamment à l'égard des États-Unis. De 1956 à 1958, s'était répandu un nationalisme de l'amertume et du ressentiment.¹ Or qu'était-ce que l'échec de Suez et même la perte de l'Indochine où le contingent n'avait jamais été envoyé – par rapport à la perte de l'Algérie qui relevait encore de milliers de réfugiés en 1954 ? Pourtant, le comportement et le prestige du général permettent de donner au désastre l'allure de la grandeur, d'éviter le repli sur soi grâce à l'idée de la coopération, et de remplacer le nationalisme de l'humiliation par un nationalisme de l'orgueil.

Après Hoffmann : la stratégie du Général pendant ces années peut se diviser en trois parties. La première consiste en une longue bataille pour empêcher le renforcement de celle des « hégémonies » dans l'orbite de laquelle la France avait dû chercher une protection et qui, loin de suivre la prescription (ou la prédiction) de De Gaulle quant à son affaiblissement, s'était lancée dans une sorte de mission planétaire sous Kennedy et Johnson – au point que beaucoup de Français commençaient à parler des dangers d'un monde unipolaire². Cette bataille fut un mélange

de mesures négatives (essentiellement d'obstruction) et positives. Le principal champ de bataille fut l'Europe. De Gaulle n'avait pas changé l'Europe occidentale en « Europe européenne ». Il lui fallait maintenant l'empêcher de devenir l'Europe atlantique, que la vague notion américaine de *partnership* cachait à peine. Il y avait trois fronts : la France, l'Allemagne et la Communauté. Pour la France De Gaulle vit dans l'offre de Nassau un piège doré, une tentative pour la faire rentrer entièrement dans l'Alliance atlantique sous contrôle américain en échange d'une aide technologique (qui rendrait la force nucléaire française dépendante pour toujours de la technologie américaine).

En l'époque De Gaulle devient tout à fait manifeste la notion para-constitutionnelle de *domaine réservé*. La Constitution de la Ve République ne décrit que vaguement, en termes juridiques, les parts respectives du chef de l'État et du Premier ministre dans la direction des affaires. Mais officieusement il apparaît que les affaires intérieures, sociales, économiques, relèvent de très près du Premier ministre. Le chef de l'État, en revanche, considère comme plus essentiellement proches de lui (domaine réservé) ces vieilles affaires d'État, régaliennes pourrait-on dire, qui sont la diplomatie et la défense nationale. Les Affaires étrangères sont ainsi dirigées avec constance par Couve de Murville dans l'ombre du Général. On attribuera aussi au général De Gaulle une attention particulière à un troisième champ du fameux *domaine*: les affaires africaines et malgaches, attribuées à un secrétariat spécial établi à l'Élysée, et dont on pense qu'il couvrait aussi les services secrets. Jacques Foccart en était le puissant et discret quasi-ministre³. La position de la France à propos de l'ONU exprimée par Hervé Alphand en entretien avec Dean Rusk pensait que l'ONU n'est pas un instrument politique valable: «...des résolutions nécessairement ambiguës, assorties d'interprétations divergentes, conduiraient soit à la destruction de l'ONU, soit à la mise en oeuvre hypocrite de la politique de nos adversaires. Dans ce cas, la grande bataille à laquelle il faisait allusion serait perdue pour le monde libre⁴ ».

La question principale à l'époque de De Gaulle traite le sujet des États-Unis comme une puissance hégémonique. Voilà comme est présentée l'hégémonie américaine en Europe par Maurice Couve de Murville: «...sous toutes les formes, les États-Unis intervenaient systématiquement dans la politique intérieure de chacun et

guidaient les actions extérieures, à commencer par la politique européenne naissante. L'objectif avancé était toujours de lutter contre le communisme... mais il en résultait une véritable subordination. Interventions, conseils, pressions, n'étaient pas ménagés. Les affaires étaient dans toutes les capitales, avec vigilance, suivies au jour le jour par les Ambassades.»⁵

Pour faciliter l'influence des États-Unis en Europe, il y a eu, en plus du fait de sa puissance, l'image que l'Europe s'est faite de son allié outre-atlantique, l'image d'un pays fort, dominateur et sûr de lui-même, aux ressources infinies, aux institutions sans pareil.⁶

Stanley Hoffmann divisait la politique des États-Unis en deux grandes directions : l'intolérance américaine à l'égard de la politique européenne et de la vision sur l'Europe comme un tout⁷. Il s'agit de l'intolérance vers la politique d'équilibre des forces. « Une des sources de malentendus entre Américains et Européens Français et Anglais c'est la nostalgie des derniers pour l'époque de l'équilibre des forces, qui fut l'une de leurs plus heureuses époques et ils n'éprouvent guère d'enthousiasme pour les bienfaits du bipolarisme qui marque leur déclin. » L'intolérance de l'Amérique se manifeste aussi dans sa tendance de considérer l'Europe comme un tout – à ses yeux l'Europe c'est panier des crabes, mais c'est un seul panier. « Vue du continent américain, toute l'histoire contemporaine de l'Europe est une suite d'échecs : deux guerres mondiales, le retrait de l'Europe de la scène politique, la perte de son Empire (l'Indochine, l'Algérie et l'Empire Britannique). Un tel bilan semble apporter la preuve indiscutable de l'échec des calculs individuels et de la nécessité des solutions collectives, sans lesquelles on ne pourrait aboutir qu'à une impuissante fragmentation ou à une insignifiante collectivité. »⁸.

Une attitude intolérante des États-Unis expliquera peut-être leur manque de compréhension à l'égard d'un révisionnisme historique de la France, mais aussi de l'Angleterre et leurs efforts politiques pour en appeler à l'avenir contre les risques d'un passé récent qui semble injuste, pour bâtir un avenir qui réparerait ces torts, et cela de façon à perpétuer les subtiles différences qui existent aussi bien entre Paris et Londres qu'entre les deux pays et les autres puissances européennes. Ce genre de révisionnismes, aussi que la rivalité entre les

deux protagonistes, ennui les États-Unis qui y voient le désir d'États déclassés de reprendre leur rang. L'unité de calcul n'était pas la même, ce qui explique pourquoi la détermination de De Gaulle de restaurer « la gloire et la grandeur d'un pays plus petit géographiquement que le Texas paraît peut-être moins absurde en Europe qu'aux États-Unis. Et ceci explique peut-être aussi, pourquoi les efforts déployés par les États-Unis pour niveler les inégalités entre les principales puissances européennes, dans l'intérêt de la réconciliation et d'unité, sont perçus par les Français comme un oubli dû à l'arrogance et à l'ignorance de tous les raisons qui justifient les différences entre les États »⁹.

Les États-Unis avaient favorisé dans le premier instant toutes les formes de groupement

de pays européens pour une raison politique bien déterminée – encourager la constitution d'un bouclier contre le communisme. Mais, selon les idées du Général De Gaulle et du Général Gallois : les intentions américaines se sont modifiées à partir des années 1960 et aboutiraient finalement à une hégémonie. Du point de vue français, l'hégémonie est évidemment en contraste avec la renaissance de l'orgueil français. Des décisions telles que maintenir le flanc sud de l'Alliance sous la commande américaine et le rejet diplomatique du triumvirat sont des attentats à l'orgueil du Président français.

Est-ce qu'on peut dire que le Président de France est un excellent scénographe et l'entière évolution des relations transatlantiques c'est une pièce ?

I L'émergence des tensions

À son retour au pouvoir, De Gaulle a des vues très précises sur les États-Unis et l'Alliance Atlantique. Il considère que la France, tout en faisant partie de l'Occident, doit se libérer de l'état de dépendance à l'égard des États-Unis dans lequel la IV^e République s'est laissée enfermer. De même, s'il ne remet pas en cause l'Alliance, dont il a approuvé la création en 1949, il considère qu'elle doit être reformée, car son organisation étroitement dirigée par les États-Unis ne correspond plus à la situation du moment.

Entre la France et les États-Unis, les malentendus vont se multiplier dès l'arrivée de De Gaulle au pouvoir. Avec l'affermissement de la position française, le problème de la coordination de la politique occidentale vis-à-vis de l'URSS a pris un relief particulier et des caractéristiques propres.

La méfiance du Général à l'égard des Américains est évidente dans les rapports bilatéraux, mais elle est épidermique aussi bien sur le plan de la souveraineté nationale qu'à propos de l'outre-mer. *Ne pas se lier, garder les mains libres* est le leitmotiv de De Gaulle qui, à propos du Laos, de la Guinée, du Maroc, du Sud Vietnam et même de l'Algérie, voit la mainmise américaine s'étendre, son influence tentant de se substituer à l'influence française¹⁰.

Entre Paris et Washington, il y a d'une part les rapports ambigus entre une ancienne grande puissance et la nouvelle grande puissance, d'autre part les relations entre un membre de l'Alliance Atlantique et la puissance dominante

de l'OTAN. Les relations franco-américaines sont multifformes et complexes, allant des aspects politiques, comme la guerre de l'Algérie, le problème de Berlin ou la neutralité du Laos, aux aspects économiques, comme le soutien à la construction du Marché Commun et à la participation anglaise.

À la fin des années 1950, la présence américaine est importante en France. Les effectifs américains en France se montent en 1959 à 61000 hommes, auxquels s'ajoutent les membres de leurs familles (plus de 50000) et 3000 militaires canadiens.¹¹ Les installations sont les quartiers généraux de l'OTAN, le SHAPE, le Commandement Centre Europe, de nombreuses bases aériennes, hôpitaux, dépôts, etc. Le général est très chatouilleux à propos de la présence des forces américaines sur le sol national dans le cadre de l'OTAN. Quant aux Américains faisant connaître leur intention d'augmenter leurs effectifs présents en France ou d'obtenir un accroissement de leurs avantages, il réagit vivement : « Cela deviendrait une occupation ».

Le Général de Gaulle dans son entretien avec George Ball¹² a exprimé son doute pour la solution militaire en Vietnam; il se montre favorable à une solution politique et à une forte présence américaine dans la région.¹³ Les désaccords entre Dean Rusk-Alphand du 21 juillet dans le problème de Vietnam annoncent la conférence du Général. Alphand souligne que la Chine et les États-Unis devaient se retirer de la

région. Dans cette conférence de presse, le général De Gaulle expose ses vues sur la construction de l'Europe et regrette le rejet des propositions françaises pour « un début d'organisation de coopération politique » entre les États membres du Marché Commun. Il prend ses distances à l'égard d'une Europe qui serait rattachée à « un système atlantique, c'est-à-dire américain. » Il défend la construction d'une force nucléaire nationale en opposition avec les propositions anglo-américaines de force multilatérale. Enfin, s'agissant de Vietnam, De Gaulle relève l'échec du gouvernement de Saïgon, malgré l'aide américaine et estime « qu'une issue militaire n'est pas à envisager ». Il faut donc faire la paix. Les Américains sont irrités. Ils rejettent comme sans fondement le reproche vers eux de vouloir maintenir un protectorat américain en Europe. Lyndon Johnson répond rapidement dans une autre

conférence en rassurant les gouvernements de Saïgon et Berlin.

Les dangers pour la sécurité des intérêts américains sont visés par le rapport du National Security Council-NSC 5910/1 : « De Gaulle's ideas of a NATO coalition could spell an end to any hopes of an effective Western European defense which requires a high degree of integration in the light of modern military technology... To grant his demands for a formalized triumvirate to determine Western global strategy would be deeply resented by African and Asian countries »¹⁴.

Après Spaak, les raisons réelles du général sont « le contrôle des armes atomiques et la chaîne de commande »¹⁵. À son tour Eisenhower caractérisait le Général comme un homme responsable au dehors des questions liées à la gloire et l'honneur de la France¹⁶.

Le mémorandum et les consultations tripartites

De Gaulle a approuvé le traité de Washington, il reconnaît que l'OTAN a pu contribuer, au début de la guerre froide, à contenir les menaces, il désapprouve le système militaire intégré. L'organisation militaire ne lui apparaît plus adaptée aux circonstances: l'Europe Occidentale a retrouvé ses forces; la dissuasion nucléaire joue entre les deux superpuissances et rend une guerre improbable. Dès lors, la France doit recouvrer son indépendance. Si la souveraineté est le critère absolu, si l'indépendance est un impératif catégorique, cette conception va de pair avec la nécessaire solidarité, avec l'indispensable loyauté, avec la fidélité aux engagements.

Au cours de l'été 1958, les entretiens permettent de préciser les positions françaises. À Harold Macmillan¹⁷ De Gaulle fait part de la volonté française d'accéder rapidement au club atomique. Le 5 juillet 1958, il le répète à John Foster Dulles¹⁸, qui explique que la défense de l'Europe Occidentale serait facilitée par la mise à la disposition des pays de l'OTAN d'armes nucléaires tactiques à l'emploi desquelles des forces françaises pourraient être entraînées¹⁹. Les États-Unis se déclarent prêts à aider la France au développement de sous-marins à propulsion atomique et considèrent comme du gaspillage que chaque membre de l'OTAN développe un potentiel nucléaire autonome.

Les conversations et les événements de l'été 1958 confirment De Gaulle dans sa conviction que les Américains veulent agir à leur guise en matière stratégique et que les Britanniques les suivront en toute circonstance.

Comme les Américains font la sourde oreille, De Gaulle place sur le plan politique un mémorandum adressé personnellement le 17 septembre au Président Eisenhower et au Premier ministre Macmillan. Il y déclare que « l'OTAN ne correspond plus aux nécessités de la défense » et il subordonne dès à présent « tout développement de sa participation actuelle à l'OTAN et à une nouvelle organisation de la sécurité. »²⁰

Le mémorandum, qui restera longtemps le document le plus secret de la politique étrangère gaulliste, porte la marque du Général²¹. Le mémorandum pose nettement la question de la solidarité au sein de l'Alliance. L'idée essentielle est exprimée d'emblée : « À la solidarité dans les risques encourus ne correspond pas la coopération indispensable quant aux décisions prises et aux responsabilités. » Bref, à la conception américaine de la solidarité, posée comme une condition de la cohésion de l'Alliance par les Américains, s'oppose une conception française, revendiquée comme globale. De Gaulle lui-même explique les buts: « mon mémorandum constate qu'une véritable organisation de la défense collective

exigerait que celle-ci s'étende à toute la surface de la terre au lieu d'être limitée au secteur de l'Atlantique du Nord et que le caractère mondial de la responsabilité et de la sécurité de la France fait que Paris devrait participer directement aux décisions politiques et stratégiques de l'alliance²² ».

Si l'on examine avec attention ce texte, il ressort trois revendications principales : la demande d'élargissement de la compétence géographique de l'OTAN à cause de l'absence de coordination politique en dehors de la zone OTAN²³; la remise en question de l'intégration militaire et du monopole atomique américain, enfin l'exigence d'une association de la France à une direction politique et stratégique du monde libre.

Les Anglo-Saxons ont une forte raison pour combattre la position officielle du Général: la singularité sans soutenance de cette position. Il semble que cette position *extrême* n'est pas soutenue au début par les conseillers du Président.²⁴

Lorsque le nouveau vice-président, Lyndon Johnson, rend visite à De Gaulle le 22 novembre 1960, celui-ci lui explique qu'il faut une alliance aux dimensions du monde.²⁵ Néanmoins, ce mémorandum n'est pas un but mais un moyen diplomatique pour arriver à l'indépendance par une raison forte, car De Gaulle connaît la réponse: « Ainsi que je m'y attends, les deux destinataires de mon mémorandum me répondent évasivement. Rien ne nous retient donc d'agir.²⁶ »

Vis-à-vis du sujet des discussions tripartites, De Gaulle dit au Président Eisenhower: « Avec nous c'est facile. Toi et moi, nous sommes unis ensemble par l'histoire. »²⁷

Comme une confidence pour le Président Eisenhower, De Gaulle disait « La France a été un pays grand et riche, et c'est difficile pour les Français de reconnaître ça »²⁸. C'est le paradoxe du gaullisme, car, en dépit de la réalité de la balance du pouvoir, la France avait une forte voix dans les affaires mondiales.

À l'occasion de la visite du Président Eisenhower à Paris en septembre 1959, De Gaulle disait que *les nations membres l'OTAN sont devenues plutôt des spectateurs que des participants*.²⁹ De Gaulle pose la question de réorganiser l'Alliance parce qu'il a le sentiment que la France est partagée entre ses intérêts en Méditerranée et l'Afrique et ses responsabilités pour l'OTAN. Eisenhower souligne la nécessité

d'une plus grande soutenance pour l'idée de l'OTAN et non d'une politique qui peut rompre l'Alliance (a policy which might run the risk of disrupting this Alliance)³⁰. Dans la question du Mémorandum, Eisenhower répond qu'il est d'accord avec les consultations tripartites à haut niveau sur les questions de la stratégie du monde mais en dehors des questions de l'OTAN.³¹ C'est la stratégie du Département d'État pour ménager l'orgueil du Général sans faire concessions de politique gaulliste.

Les hauts fonctionnaires américains sont parfaitement conscients de la situation des entretiens en trois: « Nous n'avons pas satisfait les propositions originales du Général de Gaulle en son mémorandum à propos de ça, néanmoins le Président Eisenhower voulait l'apaiser en établissant un arrangement spécial des communications (a special communication arrangement) après sa visite en France en 1959³² ». Mais les Américains considèrent le Directoire incompatible avec la renaissance de l'Allemagne et l'Italie, l'importance des autres pays membres de l'OTAN, et même contre la volonté des pays Afro-Asiatiques.

Paul Henry Spaak pense que « non seulement De Gaulle lui-même ne fait rien pour l'OTAN mais il empêche les autres membres de faire quelque-chose...c'est plus facile de parler de ce genre des plans que de le faire proprement »³³ dit Spaak, qui critique aussi la réticence française d'aborder la question algérienne dans le Conseil Nord-Atlantique.

Le Général Norstad recommande de traiter la France avec « calme, amabilité et discipline... Tout effort doit être fait pour éviter une atmosphère de désagrément et tension. »³⁴ Après lui De Gaulle ne changera pas son attitude parce qu'elle fait partie d'un plan de longue durée. Il pense aussi qu'une France forte est absolument nécessaire ; mais la confiance des autres pays dans la France a été sérieusement affectée³⁵.

Finalement Eisenhower est forcé de rejeter les propositions du Directorat:

"I cannot see how the three of us can so organize as you suggest a real political and military cooperation, if that cooperation implies lessening or subordinating of America's close working relationship with other nations and other alliances or if it implies a reorganization of NATO whose effect would be to remove American forces from Europe"³⁶. "France proposes a close union of itself, the UK and the US to work out common

plans and policies with all the implications of the veto and imposition of decisions on others which this suggestion holds. These two proposals appear to me incompatible. Additionally, I am sure our NATO partners would find them unacceptable... If despite this process our positions remained somewhat apart I doubt that any more formal or elaborate tripartite arrangements at whatever level could have altered this.³⁷

L'idée est relacée lors des entretiens Kennedy-De Gaulle au printemps 1961³⁸. Kennedy, qui trouve la procédure utile, charge Dean Rusk de rencontrer les représentants nommés par De Gaulle et Macmillan pour une consultation continue, ce qui a effectivement lieu dès fin juin 1961. Le tripartisme a bien été expérimenté, mais il est vicié à la base par l'attitude hésitante des Anglo-Américains, par la détermination du général De Gaulle et surtout par le contentieux nucléaire.

En février-mars 1959 la **crise de la flotte française en Méditerranée** éclate. Les restrictions pour les flottes françaises, italiennes et grecques pour le moment de la paix ne s'appliquent pas à celles anglaises et américaines. « Comme résultat de ces restrictions la France doit obtenir l'accord de SACUEUR pour bouger, utiliser et loquer ses forces d'opération en Méditerranée. »³⁹ Néanmoins, si on regard la Résolution NAC de 1955, théoriquement la flotte française est responsable de la sécurité nationale de la même manière avec celles des Anglo-Saxons. Pour Eisenhower c'est *l'orgueil national français en jeu*⁴⁰. Le Département d'État pensait que la décision française est le résultat direct de l'abstention américaine dans l'ONU sur le problème algérien⁴¹. L'Ambassadeur Alphanth à son tour dit que « la France préfère, la coopération et non l'intégration entre les flottes⁴² ». Au moment mars 1959 l'impression générale a été que la France veut saboter l'OTAN, le mettre en danger de désintégration. L'effet est que les Américains menacent avec la fermeture des conversations tripartites et le rejet de donner aux Français un sous-marin atomique. Les pressions et les avertissements des États-Unis étaient fortes, allant jusqu'à des discussions avec les Britanniques et les Allemands. Cette crise a été un problème politique, pas un problème militaire en considérant la quantité militaire négligeable – 17 bateaux français et 22 Naves de patrouille. L'impact psychologique sur les autres alliés a comporté le grand risque.

Dans ses instructions à Hervé Alphanth le 18 février 1959, Maurice Couve de Murville précise les trois points fondamentaux qui conditionnent le développement ultérieur de la politique atlantique de la France: l'objectif consiste à établir une stratégie mondiale, la nécessité d'une décision tripartite pour le déclenchement d'opérations atomiques, la refonte de l'organisation navale en Méditerranée. Les consultations tripartites démarrent dès le début de 1959 elles ont lieu du 16 au 21 avril à Washington – et portent en particulier sur l'Extrême Orient et l'Afrique.⁴³ Mais pour les Français, l'important est d'arriver à l'ouverture des conversations entre militaires sur le plan stratégique, qui feront figure de test manifestant la volonté réelle des alliés d'aborder le fond du problème. Pratiquement, la fréquence des rencontres au plus haut niveau aurait pu concrétiser le tripartisme, mais elles butent très rapidement sur les contentieux nucléaires et sur la difficulté de donner à ces consultations un caractère organique, donc contraignant.

La peur américaine avant l'anniversaire des dix ans de l'OTAN est évidente. Pour contrecarrer la conférence du Général les Américains sont disponibles à faire des concessions: un forum trilatéral et des conversations sur l'Afrique.

À l'occasion du **voyage en France du président Eisenhower**, le Général reprend son idée des consultations entre les trois grands occidentaux. Lors des entretiens de Rambouillet en décembre 1959, Eisenhower lui donne son accord pour aboutir à une stratégie globale. Il est prêt à installer un dispositif téléphonique spécial entre Washington et Paris, mais il lui paraît difficile de donner à ces consultations un caractère institutionnel. Eisenhower suggère un mécanisme clandestin réuni à Londres, qui ne susciterait pas de susceptibilités de la part des autres alliés⁴⁴. De Gaulle approuve l'idée mais suggère en plus un autre groupe discret à Washington, chargé de diriger l'Alliance Atlantique sur le plan militaire. Malgré les arrière-pensées et les réticences, ce groupe se met en place. Dès le 30 décembre 1959, le Département d'État organise la procédure de consultation. Lorsque Eisenhower reçoit De Gaulle à la Maison-Blanche en avril 1960, il se réjouit de la bonne évolution des consultations tripartites⁴⁵. C'est Eisenhower qui évoque la nécessité d'un mécanisme de consultations plus fréquentes entre eux et qui reconnaît qu'il faut

un effort plus intense de coopération « sans pour autant donner l'impression de constituer un triumvirat pour diriger le monde ».

Dans l'administration Johnson les rencontres tripartites se firent plus rares parce que le nouveau Président était à cet égard au moins très différent de ses prédécesseurs, aussi du fait de la détente avec Moscou, en raison enfin et surtout du moindre intérêt porté par les États-Unis aux affaires de l'Europe, et de leur concertation sur la guerre du Vietnam. Ultérieurement, les contacts devaient reprendre entre les Grands, mais dans un autre contexte, celui de la guerre du Moyen-Orient, cette fois avec la participation soviétique.

Longtemps les États-Unis en avaient encouragé les pays à s'intégrer et donc à s'accorder une préférence mutuelle, d'ailleurs prévue par le GATT, sur leurs marchés. Toujours aussi favorables à l'Union politique que ce régionalisme promouvait, les États-Unis jugèrent, à partir de 1958, que les principes du multilatéralisme ne devraient plus lui être sacrifiés. Et dès 1960 elle avait lancé au GATT des négociations (Dillon Round) qui aboutiraient en mars 1962 à des réductions tarifaires mutuelles dès l'ordre de 10% entre les États-Unis et les six. Le 4 juillet 1962 Kennedy lançait, à l'instigation de Jean Monnet, l'idée d'*un Partnership Atlantique (le Grand Dessein)* entre son pays et une Europe unie : « Nous voyons dans une telle Europe une associée avec laquelle nous pourrions traiter sur une base de pleine égalité en ce qui concerne toutes les tâches communes qui constituent la mise sur pied et la défense d'une communauté de nations libres... En étant remis à nous seuls, nous ne pouvons établir la justice à travers le monde entier... Mais, en union avec d'autres nations libres, nous pouvons le faire et même faire plus.⁴⁶ »

Le 16 septembre 1959, De Gaulle donne une déclaration célèbre à propos de la **nouvelle orientation politico-militaire de la France** à l'École Militaire : « Il faut que la défense de la France soit française. Une nation comme la France s'il lui arrive de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre; il faut que son effort soit son effort. ... La conséquence c'est qu'il faut nous pourvoir, au cours des prochaines années, d'une force capable d'agir pour notre compte, de ce qu'il a convenu d'appeler *une force de frappe*, susceptible de se déployer à tout moment et n'importe où. L'essentiel de cette force sera, évidemment, un armement atomique⁴⁷. » Cette

déclaration est le début des tensions politiques après l'échec de la concrétisation du Directoire.

Le contentieux nucléaire franco-américain est complexe : trois affaires en cours, une question de principe, un débat doctrinal. Les dossiers en cours sont le stockage des armes atomiques pour les avions américains basés en Europe, l'installation de rampes de lancement de fusées et l'aide à l'acquisition d'un sous-marin à propulsion atomique.

Dans une lettre amicale mais ferme, le 25 mai 1959, De Gaulle explique la nouvelle politique française à Eisenhower. La France appartient au camp de la liberté mais elle a décidé de retirer sa flotte de Méditerranée du commandement de l'OTAN, et elle refuse le stockage des armes atomiques américaines sur son territoire.

Avec l'arrivée de l'administration Kennedy, De Gaulle constate dans ses *Mémoires d'espoir* l'ambivalence des relations : « Maintenant les Américains ont pris le parti de notre indépendance et ont affaire à nous directement et spécialement. Mais ils n'imaginent pas que leur action cesse d'être prépondérante, et que la nôtre puisse s'en séparer⁴⁸. »

Au début de l'administration Kennedy, Dean Rusk affirme devant l'Ambassadeur français :

1. Qu'il ne recommandait aucunement que l'usage du déterrent stratégique fût réservé au cas d'attaque des États-Unis eux-mêmes.

2. Ni qu'en cas d'agression limité hors d'Europe, les États-Unis agissent seuls sans leurs alliés.⁴⁹

Jean Monnet raconte les entretiens qu'il eut avec Kennedy à la Maison Blanche à deux reprises pendant le premier semestre de 1961. Kennedy l'avait reçu longuement. « L'Europe serait son problème. Le choix de ses conseillers ne laisse pas de doute... De tous les présidents américains, il était certainement celui que son éducation et sa culture disposaient le mieux à comprendre les problèmes de l'Europe.⁵⁰ »

Les entretiens Dean Rusk-Hervé Alphand de février-mai 1961 visaient le sujet du désarmement. La France est opposée à la suspension des essais nucléaires sans reconversion des stocks d'armes. Les Américains tenteront un dernier effort pour aboutir à un accord avec l'URSS. Pour Paris, le désarmement devrait faire objet de discussions entre l'Est et l'Ouest ; les États-Unis ne souhaitent pas une reprise prochaine des négociations sur le sujet, mais vont approcher les Soviétiques⁵¹.

Naturellement, l'ambassadeur de France marque sa désapprobation de l'initiative américaine d'engager des négociations avec les Soviétiques au sujet de l'élargissement du Comité des Dix⁵². Dans son entretien avec le Secrétaire d'État Alphand n'accepte pas le procédé consistant à négocier avec les Russes sans consultations préalables avec les Occidentaux, ni leur idée d'élargir le Comité. À son tour, Rusk admet que les procédures des consultations ont mal fonctionné⁵³. L'entretien avec le Secrétaire d'État le 16 mars souligne que l'Alliance restera indispensable tant que subsistera la menace soviétique. Il faudrait cependant tenir compte de l'évolution de la situation et du redressement de l'Europe⁵⁴.

À l'occasion des entretiens d'Alphand avec McCloy, le sujet du désarmement et de la suspension des expériences tient l'affiche. Les Américains veulent aboutir à un accord, car un échec créerait une situation sérieuse. Ils souhaiteraient connaître le point de vue français sur les différents aspects des problèmes en cause mais les négociations de Genève sont aussi touchées⁵⁵. Ensuite France recommande qu'une négociation sérieuse sur le désarmement nucléaire n'est possible qu'à quatre, entre les puissances nucléaires. Mais les discussions s'arrêtent ici parce que les Américains ne rompent pas les négociations avec les Soviétiques⁵⁶.

Les gestes d'approche diplomatique américains se multiplient en printemps 1961: un accord franco-américain de télécommunications et le rôle des compagnies américaines est signé en février⁵⁷ et en mars la coopération franco-américaine en matière de recherches spatiales s'achève par un accord qui indique les mesures prévues pour un programme à long terme⁵⁸.

Mais la méfiance à l'égard des États-Unis est aussi le fait des plus « atlantiques », dès lors qu'il s'agit de décolonisation tandis que la réserve du général De Gaulle à l'égard de Kennedy est déjà largement dissipée en mai à cause du soutien qu'il a reçu de lui lors du putsch des généraux en avril.

Ce rapproche aboutit finalement avec la visite du jeune président américain à Paris les 31 mai-2 juin 1961. Conformément à Cyrus Sulzberg, le Président voulait pour un moment annuler ou retarder la visite du président Kennedy.⁵⁹ Au cours des sept entretiens Kennedy multiplie les questions sur Berlin, sur le Laos, sur l'Angola, sur le Marché commun. Il a manifestement bien

appris la leçon: De Gaulle aime être consulté et il en profite pour rappeler qu'il suffirait de se rencontrer à trois, d'avoir un organisme discret, des représentants personnels, ce qui n'empêcherait pas d'inviter telle ou telle personne. « Il ne faut pas vexer M. Adenauer »⁶⁰ dit-il. Les choses se compliquent avec le dossier nucléaire et les questions atlantiques. Le général expose ses idées: distinction entre alliance et organisation, refus de l'intégration, répartition des rôles. Les États-Unis garderaient leur puissance atomique, la défense de l'Europe serait assurée par les pays européens avec l'appui des États-Unis mais non par eux. La discussion devient plus serrée sur la question du seuil nucléaire et sur celle de l'emploi de l'arme atomique. De Gaulle se fait incisif: « Qu'est-ce à dire sinon que les États-Unis ne sont pas disposés à employer l'arme atomique dans tous les cas? ». Kennedy répond qu'« ils tireront les premiers si l'Europe est menacée ». « Quel sera le critère précis de l'emploi de l'arme atomique? » Interroge De Gaulle. Kennedy répond qu'elle serait utilisée dans deux cas: en cas d'attaque de type classique contre des forces en Allemagne occidentale, en cas d'attaque des États-Unis.

Sur l'armement atomique Kennedy voit deux arrangements possibles: l'emploi des armes pourra se faire sous contrôle de l'OTAN, dans le cadre duquel serait constituée une force de frappe Polaris dont l'usage serait décidé par les Européens. Mais pour De Gaulle ce sont d'autres questions: « Il se pose la décision de l'emploi des armes atomiques. Qui prendra la décision? En réalité, ce sera nécessairement le président des États-Unis. »

Les relations bilatérales sont plus divergentes que convergentes, les Français de plus en plus méfiants et les Américains de plus en plus déçus: « Les États-Unis ne s'imaginent pas que leur action cesse d'être prépondérante et que la nôtre puisse s'en séparer. En somme, ce que Kennedy me propose, c'est de recevoir une part de ses entretiens. Ce qu'il s'entend lui répondre, c'est que Paris est assurément très disposé à une concertation étroite avec Washington, mais ce que fait la France, elle le fait de son propre chef.⁶¹ »

Aucun problème, depuis la crise de Suez rien n'a divisé aussi profondément l'Alliance Atlantique que le projet d'une armée multinationale, couramment appelée, dans un souci de brièveté, M.L.F. L'idée de la M.L.F. a été officiellement lancée à la suite de la Conférence de Nassau en décembre 1962⁶².

Le projet n'était pas neuf. Les États-Unis ont proposé en 1957 premièrement le projet d'une force **IRBM**. À cette date probablement le gouvernement français aurait accepté toute forme de coopération. Mais, en 1958, à la suite du rejet de l'offre de De Gaulle pour le directoire, le projet a cessé d'être important.

Après cette série d'échecs diplomatiques, l'idée du Général Norstad revient à la surface en avril 1960 la dernière année de la présidence de Eisenhower, lorsque le Secrétaire américain de la Défense, M. Gates, suggéra aux alliés des États-Unis de mettre sur pied une force nucléaire de l'OTAN. Cette force sera dotée par les Américains jusqu'en 1963 avec cinq sous-marins Polaris et une force de 300 fusées Polaris, dont certaines embarquées et d'autres basées sur terre ferme. Présenté au Conseil de l'OTAN en décembre 1960, les réactions furent plutôt négatives, surtout pour la partie du projet relative aux éléments de terre ferme. Voilà pourquoi l'on décida de mettre l'accent sur une force sous-marine. La nouvelle administration Kennedy crée une commission présidée par Dean Acheson pour étudier le problème.⁶³ Il n'est pas sans intérêt de rappeler que P. Spaak, le nouveau secrétaire général de l'OTAN, s'efforça à convaincre De Gaulle que la proposition américaine touchant les fusées Polaris ne s'inscrivait nullement dans un dessein sinistre visant à le priver des fruits du succès que lui avait valu l'explosion de la première bombe atomique française; il lui assura que, s'il avait consenti à accepter les fusées Polaris américaines, celles-ci appartiendraient en France, pourraient être utilisées sous la maîtrise de la France; mais, malgré l'étendue de ces promesses, De Gaulle ne voulut rien entendre du projet. La MLF consistait ainsi en une flotte de bateaux de surface et de sous-marins dotés de missile Polaris⁶⁴ et munis d'équipages multinationaux: chaque Etat-membre de l'OTAN aurait, selon cette formule, bénéficié d'un droit de veto quant à l'usage des armes nucléaires.

Malgré les efforts du Gouvernement américain, l'accueil que les alliés des États-Unis ont réservé au projet en 1963 a été très froid; sept des membres de l'OTAN ont purement et simplement décliné l'invitation et les autres ont, tout en l'acceptant, soulevé de nombreuses objections. Parmi eux, la Turquie devait par la suite annoncer son refus tandis que la Grande-Bretagne ne s'y ralliait qu'après une longue discussion.⁶⁵

D'autre part, et en dépit de tout ce qu'ont pu dire ses auteurs sur la contribution que la M.L.F. ne manquerait d'apporter à la cohésion de l'Alliance, certains des membres de celle-ci, et en particulier la France, soupçonnent le projet de s'inscrire dans le cadre d'un plan machiavélique visant à isoler De Gaulle, dont l'attitude, on le sait, cause beaucoup de soucis au Département d'État.

Même Kissinger écrit en 1963: « Une tentative d'isoler la France en organisant les rapports dans le domaine nucléaire de telle manière que l'Allemagne Occidentale se verrait attribuer un rôle prépondérant en Europe, risque de faire craquer tout l'édifice de la solidarité européenne et atlantique et de troubler la stabilité intérieure en Allemagne même. »⁶⁶

Finalement, devant l'opposition tangible au sein du Congrès, Lyndon Johnson décida de remporter une telle initiative enterra de facto le projet.

Le traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère a serré les relations transatlantiques. De Gaulle rejette la proposition de Kennedy d'adhérer au traité au cours d'une conférence de presse: « Il faut constater qu'il ne change rien... C'est un fait que les deux rivaux ont de quoi anéantir l'univers, c'est un fait qu'il n'est pas question qu'ils s'apprentent à y renoncer... C'est pourquoi l'accord de Moscou... n'a qu'une importance pratique réduite.⁶⁷ » Une fois le traité de Moscou signé et ratifié, Washington l'applique à la lettre. Les États-Unis invoquent la clause prohibant la fourniture d'une aide au programme militaire d'un pays susceptible de procéder à une explosion non souterraine. De son côté, de Gaulle ne modifie pas sa position. Il estime *naturel* que la France poursuive la constitution d'une force de frappe et refuse de souscrire à « quelque combinaison réalisée par-dessus sa tête. » Les négociations puis la conclusion du traité ont isolé la France, en retard sur les trois premières puissances nucléaires, mais trop avancée par rapport à toutes les autres pour renoncer à son projet.

En 1963 et en 1967 la diplomatie américaine épaulée par les Britanniques et les Soviétiques cherche à conclure un accord visant à interdire la dissémination des armes nucléaires. La France (et la Chine aussi) en train de développer son arsenal nucléaire, a rejeté globalement les projets successifs de traité de non-dissémination,

refusant même d'entamer une discussion à ce sujet. Du point de vue français un tel traité ne servirait en fait qu'à affirmer l'hégémonie américaine et soviétique.⁶⁸

Dans l'historiographie française le courant dominant affirme que la crise de Cuba marque la fin de la guerre froide et le début d'une atténuation de la division rigide en blocs rivaux et par conséquent hostiles. L'idée française souligne qu'après l'épreuve de Cuba, il existait de part et d'autre un vif désir de conclure quelque chose. Couve de Murville pense que Moscou aussi avait-il besoin de prouver que ses tentatives fracassantes et prolongées avaient en ses fin de compte abouti à un résultat positif, quel que fût celui-ci⁶⁹. Assez aisément l'accord se réalisa donc à Moscou en juillet 1963 sur un traité prohibant tous les essais atmosphériques et ouvert à la signature des autres États. Que ce texte ne changeait rien en pratique, c'est ce que De Gaulle constatait dans sa conférence de presse de 29 juillet. Les deux rivaux avaient les moyens d'anéantir l'univers et n'entendaient point y renoncer. Qu'ils cessent de procéder à des expérimentations dans l'espace ne pouvait être que satisfaisant pour la France, surtout si cette décision traduisait un début d'apaisement dans la situation internationale. Il n'était pas question pour Quai d'Orsay d'apposer sa signature puisque celle-ci aurait signifié un abandon de son programme atomique, alors que les puissances possédantes conservaient leur arsenal et poursuivaient leur fabrication. La France avait, par contre, à formuler les plus expresses réserves lorsque, d'ailleurs dans l'ensemble à l'initiative soviétique, les conversations portaient sur d'autres matières qui intéressaient au premier chef l'Europe, telles qu'un traité de non-agression entre l'Alliance Atlantique et le Pacte de Varsovie ou l'installation de postes de contrôle dans les deux Allemagnes pour la prévention des attaques par surprise, ou encore la réduction des forces étrangères en Allemagne et la dénucléarisation de l'Europe Centrale.

Il est intéressant d'observer les relations bilatérales et personnelles avec toutes les administrations américaines entre 1958-1969, c'est-à-dire : Eisenhower, Kennedy, Johnson, et Nixon. De Gaulle avait connu Nixon, vice-président des États-Unis jusqu'en 1961. « À ce poste étrange, écrit-il, je trouve en lui une de ces personnalités franches et fermes sur lesquelles on sent qu'on pourrait compter pour les grandes

affaires, s'il lui incombait un jour d'en répondre au premier rang »⁷⁰.

Les déceptions de 1960 et de 1962 n'avaient pas changé l'opinion du Général. Lorsque Nixon, simple citoyen, vint à Paris en 1963, il fut reçu à l'Élysée, où son hôte, dans un toast chaleureux, lui prédit un grand avenir. C'est dire que les entrevues de 1969 furent exceptionnellement cordiales. Nixon raconte: « De Gaulle me souhaita la bienvenue en anglais – geste sans précédent. » À cette occasion le Président français se montra sceptique à l'égard d'une riposte nucléaire américaine en cas d'invasion en Europe; il recommanda à son visiteur de ne pas trop tarder à reconnaître la Chine populaire; en revanche, il déclara souhaitable que les Américains n'évacuent pas le Vietnam « avec une hâte excessive ».⁷¹ Plus tard, le Président Nixon, en visite à Paris en février 1969, déclarait: « Le Général croit que l'Europe est fondée à avoir une position indépendante. Et franchement je le crois aussi. »⁷² Cela était déjà un grand changement dans la pensée américaine.

Les déclarations de Charles de Gaulle prouvent l'opposition politique mais aussi l'opposition personnelle: *Kennedy was a mask on the face of America while Lyndon Johnson was America*⁷³ et aussi que Kennedy négligeait ses vœux qu'il "will sink step by step into a bottoms military and political quagmire, however much you spend in men and money".

Les relations avec Lyndon Johnson sont froides. De Gaulle considérait que Johnson devait lui rendre la visite qu'il venait de faire; le Président américain estimait qu'après le passage de Kennedy à Paris en 1961, c'était aux Français de venir à Washington.

La version américaine diffère sensiblement. Laissons la parole à Johnson: « Quelques heures avant de le recevoir, j'avais reçu le compte rendu d'une conversation entre le Général et un ambassadeur allié. De Gaulle lui aurait dit que l'on ne pouvait compter sur les États-Unis en cas d'une invasion soviétique; les États-Unis, avait-il rappelé, étaient arrivés en retard dans les deux guerres et il avait fallu l'holocauste de Pearl Harbour pour les faire entrer en action. »

« Avec ces déclarations en mémoire... je remercie le président français d'avoir traversé l'Atlantique pour nous exprimer la sympathie de la France dans notre heure de tristesse... Il me dit combien les difficultés entre nos deux pays avaient été grandement exagérées... D'après lui,

les Français savaient parfaitement bien pouvoir compter sur les États-Unis s'ils étaient attaqués... » Johnson décide finalement « que les intérêts de nos deux pays étaient trop étroitement associés pour que je me laisse aller à de misérables querelles. J'adoptai comme règle, pour le gouvernement des États-Unis et pour moi-même, d'ignorer les attaques du Général et ses doutes sur la valeur de nos engagements... »

II La tournure dans la politique gaulliste

De 1962 à 1967, débarrassé de l'entrave algérienne, la politique gaulliste se déploie librement. On peut à la fois développer la force de frappe en faisant des économies sur les forces et les armements militaires traditionnels (et, puisque la France a perdu les champs de tir de Sahara, elle en installe sur l'atoll de Mururoa en Polynésie), et elle cultive l'amitié du tiers monde, maintenant que la France peut se flatter d'avoir décolonisé.

Lorsque la crise de Berlin et surtout celle de Cuba éclata, De Gaulle s'était montré un champion de la fermeté de l'Occident face aux Soviétiques. Mais, après 1962 il constate que le danger soviétique est contenu, que le schisme sino-soviétique affaiblit le bloc de l'est et que les États-Unis sont la seule véritable superpuissance. En conséquence, il n'y a plus de nécessité de se regrouper étroitement derrière eux. Pourquoi continuer à respecter la logique de blocs ? Dans la perspective gaullienne, l'hégémonie américaine est plus proche et plus menaçante, donc il doit prendre une position forte à propos d'elle. De 1963 à 1968, le malentendu franco-américain, déjà ancien, est permanent avec des périodes de très vive tension.

Dans les prochaines années le Général défie réellement l'Allié, avec plusieurs gestes : la

Le pilier européen

Couve de Murville parlait en 1962 d'une plus forte solidarité européenne comme « un croissant sentiment national européen ». Dans la longue perspective d'une Europe plus proche unie, Couve parla des changements au niveau des méthodes de discussions et de l'organisation de l'OTAN⁷⁵. Les idées du Général à propos de l'Europe resteront constantes : « Quelle était l'Europe que je proposais de faire ? Une association des nations dans une confédération des États⁷⁶ ».

Du point de vue des relations personnelles, je pense que les relations avec Eisenhower et son vice-président Nixon, sont catégoriquement plus proches qu'avec les présidents démocrates. En plus si entre 1958-1960 on parle de la coopération politique, militaire, économique, après 1960 il n'y a plus de coopération et les relations sont plus froides que jamais.

bataille contre le dollar, la retraite des structures militaires de l'OTAN, le voyage en Union soviétique et le discours provocateur de Phnom Penh qui impute seuls aux Américains la responsabilité de la guerre du Vietnam et le discours sécessionniste de Montréal des 1967. Le défi est multiforme et universel. Avant 1963, l'Europe et l'organisation du monde atlantique étaient les principaux enjeux dans le conflit franco-américain. Hormis leur accord sur la neutralité du Laos et sur l'intervention au Congo, Washington et Paris ne s'opposaient pas en dehors de l'Europe. Le théâtre essentiel passe sur la scène du tiers-monde, et aucun continent n'est à l'écart de cette confrontation globale ; l'Asie avec la guerre de Vietnam est la scène principale. Le général parle dans la conférence de presse du 31 janvier 1964 qui annonce la reconnaissance de la Chine du Mao Tse Toung d'un régime qui domine actuellement la Chine, posant l'accent sur l'aspect temporal. Peut-on alors parler d'antiaméricanisme ? Selon nous, les conséquences de ses actions mènent à un antiaméricanisme au niveau de la France mais aussi du tiers-monde et l'Amérique latine. Le général s'insurge contre cette accusation : « On me traite d'antiaméricain, en réalité qui a été l'allié des Américains de bout en bout, sinon la France de De Gaulle ?⁷⁴ »

Le 14 janvier 1963 dans la « conférence de choc », De Gaulle annonce le rejet de la candidature britannique pour la Communauté et aussi le rejet des propositions de Kennedy à propos des missiles Polaris. De Gaulle justifie son refus pour le motif que l'admission de la Grande-Bretagne sera suivie par d'autres pays atlantiques, une chose qui transformera le Marché dans une simple zone commerciale qui deviendra une colossale Communauté Atlantique dirigée et

conduite par les Américains.⁷⁷ En janvier 1963 pour éviter un isolement international, de Gaulle se tourne vers Adenauer avec qui il a conclu un traité d'amitié franco-allemand qui vite a devenu le pilier politique de la Communauté.

Le *Traité d'Élysée* est perçu aux États-Unis comme une opération destinée à détourner l'Allemagne de l'Alliance Atlantique, et les responsables américains se répandent en récriminations car, pour eux, l'Europe fait naturellement partie de la communauté atlantique. Au contraire, pour De Gaulle, l'axe Paris-Bonn est conçu comme le lien naturel par lequel l'Allemagne serait attachée à l'Occident. La suite est un échange des coups entre Paris et Washington. En réponse au traité de l'Élysée, la visite de Kennedy en Allemagne et en particulier à Berlin tend à surpasser par son retentissement celle de De Gaulle en septembre 1962.

Mais le traité est conclu aussi comme un directoire européen pour coordonner le Marché Commun contre les anciennes oppositions : « Si nos voisins ont refusé de suivre l'appel de la France pour l'union et l'indépendance d'une Europe européenne, c'est quelque peu pour cette raison, que suivant leur tradition ils redoutent notre primauté, mais c'est surtout parce que, dans l'état de guerre froide où se trouve l'univers, tout passe pour eux après le désir d'avoir la protection américaine. Or, sur ce point, notre appréciation n'est pas la même que la leur. Eux voient encore les choses comme elles étaient – il y a quinze ans. Nous les voyons autrement. »⁷⁸

Jean Monnet décrivit ainsi l'ambiguïté du traité franco-allemand : « Ainsi, je voyais que la forme de ce traité tendait à faire prévaloir l'idée de coopération dans tous les domaines considérés, ce qui jetait un sérieux doute de l'avenir de l'intégration européenne. Je voyais que le traité ne disait pas que la concertation et la stratégie militaire franco-allemandes se feraient au sein de l'OTAN. ... Nous avons établi un texte interprétatif – qui fut voté à l'unanimité par le Bundestag le 25 avril. On y évoquait le maintien et le renforcement de la coopération entre les États-Unis et l'Europe, la défense commune dans le cadre de l'OTAN, l'Union de l'Europe y compris la Grande-Bretagne. »⁷⁹

L'impasse Franco-Américain était réelle et la déception de Kennedy visible. Ce dernier déclarait ainsi alors : « Il n'y a pas d'Europe. Je comprends leurs objections à ce que je parle en leur nom en questions nucléaires. Mais qui joue

mon rôle en Europe? Je ne peux pas participer à une décision avec une foule de gens dont les mobiles et les responsabilités diffèrent. À qui puis-je m'associer de Gaulle, Adenauer, Macmillan? Aucun ne peut parler au nom de l'Europe. »

D'autre part De Gaulle dit dans ses mémoires : « Certes, le regret nostalgique de l'indépendance d'autrefois traversait de temps en temps l'âme de ces peuples anciens et fiers. Mais l'utilité et la commodité de l'hégémonie atlantique dans le monde, et quoi que les États-Unis jugeassent à propos d'y faire, le ramenaient vite à la subordination. Il n'advenait donc jamais qu'un gouvernement appartenait à l'OTAN prit une attitude divergente de celle de la Maison-Blanche. Si l'application en Europe d'un régime d'intégration trouvait tant des faveurs chez nos partenaires, c'est notamment pour cette raison qu'un système apatride, ne pouvant avoir en propre ni défense ni politique, s'en remettrait forcément à celles que dicterait l'Amérique. Si à défaut de technocratie supranationale ils voulaient voir la Communauté se joindre au Commonwealth britannique, c'est parce que cette voie-là menait tout aussi bien au protectorat de Washington. Inversement, si mon projet d'Europe européenne n'avait pu encore aboutir, c'est parce qu'il aurait conduit à affranchir l'Ancien Monde et que celui-ci n'osait pas s'y risquer. »⁸⁰

Débutant mal, les relations franco-américaines n'allaient cesser de se détériorer. En janvier 1964, De Gaulle décide d'envoyer un ambassadeur en Chine communiste. Inévitablement, les Américains ne sont pas enchantés devant l'Ambassadeur Alphand :

« En l'absence de Rusk..., je suis reçu par Harriman...comme un chien dans un jeu de quilles. Il prétend qu'en reconnaissant Pékin, nous n'agissons que pour donner un gifle aux Américains et démontrer notre indépendance... Sa colère me paraît comique et me laisse insensible »⁸¹ et une semaine plus tard « ...Un grand froid à nouveau nous entoure. J'ai réclamé en vain un message personnel que j'aurais pu remettre et commenter au malheureux Johnson, nouveau venu, bien disposé à notre égard et que nous avons blessé personnellement dans sa vanité... »⁸² Puis se multiplient des initiatives où il faut vraiment se donner beaucoup de mal pour ne pas y déceler un désir secret d'abaisser l'Amérique.

En mars 1964 il suit le voyage en Mexique de Charles de Gaulle. Rusk et Johnson disent qu'il se réjouissent du grand succès de De Gaulle à Mexico.⁸³ Le refus de De Gaulle de participer au 20ème anniversaire du débarquement en Normandie, exprime la séparation du passé et les visites dans les pays de l'Amérique Latine de l'automne 1964 sont déjà l'attaque de la sphère d'influence américaine.

Le problème monétaire est l'occasion au printemps 1965 d'une crise plus grave. Les

points de vue des deux pays sont radicalement opposés, la France souhaitant une réévaluation du métal précieux et les États-Unis préconisant sa démonétisation. La conversion en or des dollars détenus par la Banque de France est interprétée en Amérique comme volontairement inamicale. « Ce fut une des nombreuses occasions où je fus tenté d'abandonner mon attitude de politesse passive envers de Gaulle⁸⁴ » écrit Johnson.

La faillite de la réforme : le retrait de l'OTAN

En 1966 le Général passe des gestes symboliques aux décisions concrètes. Dans sa conférence de presse du 21 février 1966 le général De Gaulle annonce que la France quitterait l'OTAN à partir de 1969. Pourquoi ce geste ? De Gaulle raconte : « L'attitude nouvelle d'une France qui prend ainsi ses responsabilités provoque des réactions en tout sens. Chez nous, le blâme et la mise en garde soulèvent partis et journaux. Nos partenaires de la Communauté sont contrariés de nous voir prendre une position si différente. À Washington et à Londres, cette déchirure dans la subordination générale provoque pêle-mêle de la surprise, de l'irritation et de la compréhension, qui s'expriment par des flots d'articles et de déclarations »⁸⁵. Johnson pense : « Attaque de Gaulle n'aurait réussi qu'à enflammer le nationalisme des Français et à offenser leur orgueil... Comme je l'ai dit à Bob McNamara, quand un homme vous demande de quitter sa maison, vous ne discutez pas, vous prenez votre chapeau et vous partez. »⁸⁶

La démarche gaulliste semble fondée sur un pari politique et militaire – la nécessité d'une réintégration de la Russie dans l'ordre occidental. Dans ce contexte, une guerre atomique semble improbable sur le théâtre européen. Donc, le dispositif de défense classique établi sur le théâtre d'opérations, dans le cadre intégré de l'OTAN, a perdu sa valeur. « Profitant du

parapluie atomique américain qu'il considère sans doute comme la seule garantie efficace de la sécurité de l'Europe occidentale, le général de Gaulle peut procéder, sans risque majeur, au démontage de l'OTAN et, ce faisant, il ne tire que la conclusion logique du fait que pendant les 17 ans de son existence, l'OTAN n'a pas été capable de résoudre, entre autres le problème nucléaire. »⁸⁷

Quant aux Européens, leurs critiques vont au refus du supranational, de l'intégration politique véritable. De Gaulle propose le projet d'une « vaste confédération » européenne. Mais c'est une confédération d'États indépendants. Le soupçon existe chez les partenaires, qu'une telle confédération n'est dans son esprit qu'un moyen d'avoir l'appui des autres États européens pour des buts spécifiquement français. Bref, le raisonnement des Européens consiste à dire qu'à un moment où le concert et le mythe émotionnel évoqués par l'idée de Nation doivent être révisés, le général De Gaulle s'acharne à défendre une forme de nationalisme qu'ils jugent périmée. Ce nationalisme, valeur suprême pour les pays nouvellement indépendants, ne saurait plus l'être pour l'Europe. C'est là, à leur avis, un anachronisme redoutable. V. Giscard d'Estaing pensait la présidence de De Gaulle comme « l'exercice solitaire du pouvoir sur des voies de plus en plus personnelles⁸⁸ ».

Conclusions

À quoi tout cela menait-il ? La politique européenne et atlantique du Général de Gaulle ne peut, sans être schématisée, être ramenée à quelques idées. Certaines lignes fondamentales de son action et de sa pensée peuvent néanmoins être relevées. Une première constante ne sera contestée : sa conviction que le système hérité de

Yalta était artificiel et devait être éliminé dans la longue durée, bref que l'Alliance devrait à long terme disparaître en même temps que le Pacte de Varsovie, au profit d'une Europe à nouveau réunie. Deux autres lignes directrices semblent avoir aussi dominé sa pensée : par l'acquisition de l'indépendance nationale la France était, plus

que toute autre, destinée à impulser cette remise en cause de l'ordre établi et à s'élever contre la double hégémonie.

L'opposition du Président De Gaulle est devenue aujourd'hui, après 40 ans, un modèle pour la création d'une politique extérieure et de sécurité commune. Aujourd'hui on trouve la même situation, avec un pôle franco-allemand qui défend les valeurs européennes et la création d'une Europe forte, versus une Grande-Bretagne et une Pologne pro-américaine.

La période De Gaulle représente la renaissance de la France dans le camp des relations internationales, mais elle représente aussi le début de la renaissance de l'Europe. Une Europe coupé en deux morceaux et occupé par le deux superpuissances. De Gaulle a essayé de réveiller l'esprit de l'Europe, ensommeillée sous l'hégémonie politique et idéologique des États-Unis.

Après Charles de Gaulle la question de réformer l'Alliance a abouti dans un mouvement – le *gaullisme*. À mon avis, le gaullisme est

l'héritage de Charles de Gaulle pour l'Europe : une Europe forte et unie, indépendante de toutes les autres superpuissances.

Aujourd'hui on parle du gaullisme pour définir l'opposition des puissances européennes vis-à-vis de l'hégémonie des États-Unis en l'Alliance.⁸⁹ Par exemple, au cours des années 1990, les échanges mutuels de plaisanteries et de vagues rhétoriques au sujet d'une « Europe entière et libre » ont dissimulé le fait que la relation transatlantique s'achemine toujours davantage vers une crise; une large proportion de l'élite politique européenne considérant que les États-Unis constituaient une partie du problème de la politique internationale, ils participent à la résolution des problèmes globaux pour imposer leur domination politique et économique. Ainsi, à partir des années 1990 on voit la résurgence d'un courant gaulliste à l'échelle européenne qui soutient l'idée selon laquelle « une Europe plus forte aurait plus de chances de devenir un partenaire stratégique fiable pour les États-Unis⁹⁰. »

NOTES:

¹ Alfred Grosser, *Les Occidentaux, les pays d'Europe et les États-Unis depuis la guerre*, Fayard, p. 197.

² Stanley Hoffmann, *Essais sur la France*, Ed. Seuil, p. 340.

³ Maurice Agulhon, *La République II*, Ed. Pluriel, Histoire de France, Hachette, p. 323.

⁴ *DDF 1961*, tome I, Doc 95, Washington, février 1961, p. 134.

⁵ Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, Paris, 1971, p. 153.

⁶ Simon Serfaty, *La politique étrangère des États-Unis de Truman à Reagan*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 107.

⁷ Stanley Hoffman, *Essai sur la politique étrangère des États-Unis : Gulliver Empêtré*, Editions du Seuil 1971, 1971, Paris, p. 148.

⁸ *A thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Houghton Mifflin, 1965, chap. xxxii

⁹ Theodore C. Sorensen, *Kennedy*, New York, Harper and Row, 1965, p. 562.

¹⁰ Note au sujet du Laos, 23 déc 1960 *Lettres, notes et carnets* 1958-1960, 1961-1963, janvier 1961 en Maurice Vaisse, *La grandeur*, Fayard, 1998, p. 111.

¹¹ Olivier Pottier, *La Présence militaire américaine en France 1950-1967*, thèse, 1998, p. 211.

¹² George Wildman Ball, sous-secrétaire d'Etat américain depuis 29 novembre 1961, en visite à Paris en 5 juin 1964.

¹³ *Documents Diplomatiques Français*, 1964, tome II, doc. 19, p. 53.

¹⁴ *Foreign Relations of the United States-vol VII*, NSC Report 5910/14 novembre 1959, p. 307.

¹⁵ *Ibidem*, Doc 199, p. 426, Entretien P.H.Spaak-De Gaulle.

¹⁶ *Ibidem*, Doc. 202, p. 435.

¹⁷ Entretien en 29-30, juin 1958.

¹⁸ Entretiens De Gaulle – Dulles (5 juillet 1958), Couve de Murville-Herter (21 août) *D.D.F.1958*, Tome II, no 16 et 22.

¹⁹ « L'octroi d'armes nucléaires et tactiques, en particulier pour la zone OTAN, de telle sorte que ces armes seront effectivement utilisées dans des conditions définies à l'avance et que leur emploi ne sera pas à la merci d'un seul gouvernement étranger ».

²⁰ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Le renouveau, 1958-1962, Librairie Plon, Paris, 1970, p. 214.

²¹ Le texte final du mémorandum est écrit par De Gaulle lui-même, à partir de plusieurs versions plus longues dont l'une a été élaborée par son conseiller diplomatique, Jean-Marc Boegner, l'autre par Couve de Murville.

²² Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, p. 214.

²³ « La situation a complètement changé depuis que l'OTAN a été créée. Il faut une organisation qui couvre à la fois l'OTAN, l'OTASE et l'Arctique, etc. sinon nous ne nous sentons pas en sécurité. Mais l'essentiel est l'organisation d'un Commandement OTAN de la Méditerranée occidentale qui, hors de la zone OTAN, couvrirait le Sahara et les pays de l'Afrique noire confié à un général français. »

²⁴ *FRUS vol VII, (1958-1960), Western Europe Integration and Security, Canada, Doc. 177, p. 399, Conversation Dulles-Couve de Murville.*

²⁵ Entretien De Gaulle – Lyndon Johnson, 22 novembre 1960, *D.D.F.*, 1960, tome II, p. 224.

²⁶ *Mémoires d'espoir*, p. 214.

²⁷ *FRUS VII (1958-1960), Doc. 173, Paris, 18 mai 1960, p. 364.*

²⁸ *Ibidem*, Doc. 133 Rambouillet entretien de Gaulle-Eisenhower 3 sept 1959, p. 271.

²⁹ *Ibidem*, Doc. 130 Entretien tête-à-tête, 2 Septembre 1959, p. 260.

³⁰ *Ibidem*, Doc 130, p. 261.

³¹ *Ibidem*, Doc 130, p. 261.

³² *FRUS (1961-63), vol XIII, West Europe and Canada, Doc. 223, p. 644, Memorandum du Kohler pour Dean Rusk.*

³³ *FRUS VII, Doc 212, p. 458.*

³⁴ *Ibidem*, Doc 213, p. 460.

³⁵ *Ibidem*, Doc 214, p. 462.

³⁶ *Ibidem*, Doc. 197, p. 415, 30 August 1960, Lettre de Président Eisenhower pour Président de Gaulle.

³⁷ *Ibidem*, Doc. 197, p. 417.

³⁸ Entretien de Gaulle – Kennedy, 2 juin 1961, *FRUS 1961-1963. Western Europe and Canada.*

³⁹ *FRUS VII, Doc 192, p.415, Memorandum for the record, 3 March 1959.*

⁴⁰ *Ibidem*, p. 416.

⁴¹ Le 13 décembre 1958, une Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies introduite par 17 pays asiatiques et africaines, pour la reconnaissance du droit d'indépendance du peuple d'Algérie, a urgenté les négociations franco-algériennes. La Résolution a été rejetée avec 32 à 18; les États-Unis et 29 autres pays se sont abstenus.

⁴² *FRUS VII, Doc 194, p. 418.*

⁴³ Cf. *DDF 1959*, t.I, Doc. 12, 33, 42.

⁴⁴ Entretiens tripartites de Rambouillet, 20 décembre 1959, *DDF 1959*, t.II, Doc 295.

⁴⁵ C'est immédiat après l'échec de la conférence au sommet à Paris.

⁴⁶ Arthur M. Schlesinger Jr. (ed.), *The Dynamics of World Power. A Documentary History of American Foreign Policy 1945-1972 I*, Chelsea House, 1973, p 740-742.

⁴⁷ *Mémoires d'espoir*, Le renouveau, 1958-1962, Librairie Plon, Paris, 1970, p. 217.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 268.

⁴⁹ *DDF 1961*, tome I, Doc 101, p. 262, en février 1961 dépêches publiées par l'Evening Star et le Washington Post.

⁵⁰ Jean Monnet, *Mémoires*, p. 452.

⁵¹ *DF 1961*, Doc 102, p. 264.

⁵² *Ibidem*, Doc 132, p. 344.

⁵³ *Ibidem*, Doc 133, p. 345.

⁵⁴ *Ibidem*, Doc 138, p. 357.

⁵⁵ *DDF 1961*, Doc 140, p. 362.

⁵⁶ *Ibidem*, Doc 305, p. 944.

⁵⁷ *DDF 1961* tome I, Doc 56, p. 162.

⁵⁸ *Ibidem*, Doc 145, p. 372.

⁵⁹ Conf Weil, p. 237, apud Alfred Grosser, *Les Occidentaux*, Fayard, p. 195.

⁶⁰ *FRUS VII, Doc 194, p. 418.*

⁶¹ *Discours et messages*, Charles de Gaulle, 1961, p. 261.

⁶² L'événement est lié du refus de De Gaulle d'admettre la Grande-Bretagne dans le Marché-Commun quelques jours avant ; une des causes fut la signature en janvier 1963 du traité d'amitié franco-allemand avec Konrad Adenauer.

⁶³ *Politique étrangère*, no.1/ 1965, Eugène Hinterhoff, « Réflexions sur la force multilatérale », p. 51.

⁶⁴ Après l'annulation de plan pour les missiles Skybolt pour les Britanniques, les relations américano-britanniques passent par une profonde crise. À l'occasion de rencontre de Bahamas, de 1962, Kennedy a décidé d'offrir les missiles Polaris comme compensation au Britannique – représenté par le Premier Ministre Harold Macmillan, mais aussi au Français.

⁶⁵ *Politique étrangère*, no.1/ 1965, p. 45.

⁶⁶ *Reporter*, 23 mai 1963, Henry Kissinger, « Les États-Unis après Nassau ».

⁶⁷ Conférence de Presse, 29 juillet 1963.

⁶⁸ *Politique étrangère*, no. 3/ 1967, « La France face à un éventuel traité de non-dissémination des armes nucléaires » p. 441.

⁶⁹ Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, Paris, 1971.

⁷⁰ Robert Lacourt-Gayet, *L'Amérique contemporaine de Kennedy à Reagan* ; Fayard, Paris, 1982, apud Charles de Gaulle, p: 231.

- ⁷¹ *Ibidem*, p. 237.
- ⁷² Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Plon, Paris, 1971, p. 120.
- ⁷³ Morle Miller, *Lindon, an Oral Biography*, GP Putnam's Sons, New York, 1980, p. 344.
- ⁷⁴ Allocution à la télévision, 14 décembre 1965, en Maurice Vaisse, *op. cit.*, p. 364.
- ⁷⁵ Dean Rusk en visite à Paris pour le Département d'État, 20 juin FRUS XIII, Doc 45, p. 145.
- ⁷⁶ Conférence de presse en novembre 1953.
- ⁷⁷ FRUS XIII, p. 57.
- ⁷⁸ *Mémoires d'espoir*, p. 211.
- ⁷⁹ Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, 1976, p. 147.
- ⁸⁰ *Ibidem*, p. 218.
- ⁸¹ 26 janvier 1964, Entretien M. Hervé Alphand – Harriman, Robert Lacour-Gayet, *L'Amérique contemporaine de Kennedy à Reagan* Fayard, Paris, 1982, p. 185.
- ⁸² *Ibidem*, pp. 185-186.
- ⁸³ Entretien Dean Rusk – Hervé Alphand, Washington, 28 mars 1964, *DDF 1964*, tome I, Doc 51, p. 154.
- ⁸⁴ Robert Lacour-Gayet, *op. cit.*, p. 474.
- ⁸⁵ *Mémoires d'espoir*, p. 218.
- ⁸⁶ Robert Lacour Gayet, *op. cit.*, p. 474.
- ⁸⁷ *Ibidem*, p. 111
- ⁸⁸ Valéry Giscard d'Estaing, dans Maurice Agulhon, *op. cit.*, p. 320.
- ⁸⁹ John C. Hulsman, « Le cherry-picking comme avenir de l'Alliance transatlantique: la réémergence du gaullisme européen » en Arthur Paecht, *Les Relations transatlantiques, De la tourmente à l'apaisement ?*, PUF, Paris, 2003, p. 43.
- ⁹⁰ Ivo H. Daalder, « A US View of European Security and Defense Policy », intervention orale prononcée lors du Forum du commandement général USAREUR à Grafenwohr, Allemagne, 7 mars 2001 ; disponible sur l'Internet à l'adresse suivante : <http://www.brookingsinstitution.org/views/articles/daalder/2001lecadpt.htm>

The Fundamental Norms and Principles of the Law of Peace

(IInd part)

Dumitru Mazilu

(Continuing Chapter "C. Analysis on the contents of
fundamental principles and norms of the Law of Peace")

d. States' equality in rights

d.1. The organization of peace in the world is inconceivable for States that are treated as unequal subjects; it could be seen as the synonym of the endorsement of the "right" of the strongest and the inferiority position of the weaker or, as generally said, the less powerful. Even from the XVIth century – as a reaction to the existing inequality and the arbitration of great powers – it has been demonstrated the need to recognize States' equality in rights. Hugo Grotius emphasized that the principle of equality among individuals also found its expression in interstate relations, while Pufendorf underlined that the equality of States was the expression of their sovereignty. Lately, a literature of high value on States' equality in rights has been developed pointing out its significance¹ in the promotion of relations of good coexistence and understanding in the world. In the *Declaration regarding the principles of international law on co-operation and friendly relations* the States' equality in rights and the right of peoples to dispose of themselves in order to "enhance friendly relations and co-operation between States" are sanctioned (p. a al. 2, chap. IV).

d.2. The States' equality in rights is implied by the very concept of Law of Peace. The equal observance by all and for all, of generally democratic fundamental norms of international relations constitute an elementary commandment of these relations². Starting from the need to found relations among States not on force but on reason, morality and law³, it postulates equal respect for the dignity and the being of all States⁴, essential attributes inalienable to States

and presupposes the right, equal for all peoples, to self-determination⁵ in conformity with their own interests and hopes. It has been already proved that equality in rights constituted a necessary condition and a guarantee given both by the right to freedom and independence of peoples, which had not constituted yet their independent status, as well as by the fundamental rights that sovereign States were entitled to. D.P. O'Connell rightfully showed that "judicial equality means not only the equality of judicial rights, but also equality in exercising these rights and protecting them"⁶.

This principle does not exclude, but implies the factual elimination of privileges, discriminations and inequalities created by the actions undertaken by colonialism⁷. It is required to remark that equality in rights can not and should not be interpreted and applied against the need to establish equal rights among States and peoples, just like the interdiction of using force in international relations does not imply the incrimination of the war of national liberation – a just war – conducted by the oppressed colonial people in order to gain their freedom. Furthermore, developing countries – having been under colonial domination for centuries – shall enjoy certain advantages to reach real equality of conditions with other States⁸. Otherwise, the implementation of the principle of States' equality in rights would be necessary, against its finality, to turn a just principle into a source of injustice, according to the habit of the exploiting class, whose practice generated the appearance of the well known saying *summum ius, summa*

iniuria. In this light, the recognition of the advantages in favour of developing countries should be settled as an institution of contemporary international law⁹, meant to contribute to the accomplishment of the principle of States' equality in rights.

d.3. As an *integrant part of the Law of Peace*, the principle of States' equality in rights implies the nullity of unequal treaties imposed by imperialist States to a weaker State, by using actually existing inequality between contracting parties. This is the reason why they require the observance, by all for all, of the principle of equality in rights of large, medium-sized or small States. Moreover, a firm position against any violation of the freedom of peoples should be taken, any form of aggression should be condemned, force for the pre-eminence of law in international relations should be repudiated and equality in interstate relations should be respected¹⁰.

Nowadays, in the conditions of unprecedented technical and scientific development, of States' increasing independence, international problems evince more and more a universality vocation, that

e. The right of peoples to self-determination

e.1. The right of peoples to self-determination is an outcome of the struggle for abandoning the relations by means of which great powers have imposed for so many years to small and medium-sized countries a passive role, that of being the instruments and objects of international relations¹³. Lately, the efforts made to achieve the right of peoples to self-determination – a qualitatively fundamental progress in international relations – have been stressed.¹⁴

e.2. Gradually, this progressive concept made its way in peoples' moral, legal and political conscience. And provided the Pact of the League of Nations is not approaching yet the institution of colonialism – which, certainly, constitutes the extreme denial of any people's right to self-determination –, *the Charter of the United Nations* proclaims that one of the goals of its organization is "to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples" (art. 1 al. 2). Moreover, it specifies that with a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations

is to say that all States are concerned about them. It is unchallengeable that the principle of equality in rights of the judicial systems is a prerequisite to the co-operation of all the States of the world. Ignoring these concrete consequences of equality in rights – *de iure* and *de facto* – shows lack of realism as well as the absence of a moral, political and juridical grounds for any attempt of the States to deny – regardless their size or power – one of the rights devolved from the general, acknowledged principles of law and of international relations. Under the equality in rights – either absolute or functional – each State has an equal right to manifest, specifically or tacitly, its consent to the process of creating international norms, as the majority of States could not elaborate legal norms to impose on minorities¹¹, in the light of the desideratum according to which no State should be obliged to make effective a rule contrary to its will¹². This proves the particular significance of effective equality in rights seen as a prerequisite and premise of the co-operation of States, of new-type relations between them, as well as a pledge for granting peace in the world.

shall consistently promote conditions of economic and social progress and development, economic, social, cultural and educational co-operation, universal respect for, and observance of human rights (art. 55). It is known that, today, the UN Charter does not condemn yet colonialism *expressis verbis*. Fifteen years after its adoption, in the *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*¹⁵ it is stated that: "all peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social cultural development" (pt. 2); "the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation" (pt. 1). And it is ten years later – within the jubiliary (XXVth) session of the United Nations General Assembly – that it became possible to give practical effect to the *Programme of action with regard to the integral implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*¹⁶; "the persistence of colonialism under all its forms and manifestations – as it is

shown in the programme – represents a crime” (pt.1). Moreover, the programme said reaffirms the national right of colonial peoples to fight oppressors and foresees the moral and material support of UN member States for the peoples of colonial territories fighting for their freedom and independence. It is indisputable that the right of peoples to self-determination constitutes, necessarily, the premise of all imperative norms of the Law of Peace applicable in the relations among all States. This explains the extremely great number of resolutions and other documents issued by General Assembly of the United Nations¹⁷ in which the right of peoples to self-determination is firmly reaffirmed, as a fundamental principle of the Law of Peace, meant to promote worldwide peaceful relations.

e.3. The right of peoples to self-determination postulates both the intangibility of this very right and that of all sovereign prerogatives of States¹⁸. This is the reason why the right of peoples to self-determination is inalienable and indefeasible, thus excluding the possibility of invoking certain conquered rights against it. Moreover, following a colonial domination for hundreds of years – despite the provisions of some unlawful treaties imposed by imperialist powers on underdeveloped countries – it is always the people who is entitled to regain its liberty, to constitute its national, independent

and sovereign status, while the State is entitled to claim its prerogatives, here included the right to permanent sovereignty on its natural wealth and resources.

e.4. At the same time, the right of peoples to self-determination is **illimitable** and **undividable**. This right is in a close dialectical relationship with national sovereignty and independence, equality in rights, non-intervention, non-aggression, renunciation to threat and use of force. The right of peoples to self-determination can be achieved provided the general commitment of all States towards all States to observe the fundamental principles of general international law. It sanctions rights liable to being – equally and with no exception – used and invoked by all States, either small or large. The widely given effective and authoritative approval to this principle in the UN documents, as well as in other international documents¹⁹, eloquently shows that we are facing a *fundamental judicial norm*, and not only a principle of political or ethical character. Experience proves that, being closely related and interconditioned by the other fundamental norms of the Law of Peace, the right of peoples to self-determination plays an important part in the settlement of structures in position to organize and grant the development of worldwide peaceful relations.

f. The sovereignty and the independence of States

f.1. The sovereign equality of States represents that decisive link of the Law of Peace that polarizes the other norms and principles of this law and orientates and organizes peace structures, on the whole, that is to say, it maintains and enhances peaceful relations all over the world. National sovereignty and independence emphasize the contents of this fundamental principle of the Law of Peace. As well known, the fact that independence is an essential component part of sovereignty has become more and more acknowledged²⁰. “...The idea of sovereignty – showed O’Connell – acquired the secondary aspect of unlimited capacity and equality in its relation to all States”²¹, while Cl. Parry shows that “as long as all States are equal and they are equally States, sovereignty does not express only the idea of supremacy, but, lately, also that of independence”²². In the same respect, Oppenheim-Lauterpacht conclude that

“sovereignty ... implies perfect independence inside the country and beyond its borders”²³.

Historical experience abundantly shows that respect for the principles of national sovereignty and independence creates necessary conditions for the development of international co-operation and the promotion of normal, peaceful relations among all countries. Therefore, all States are called out to bring their persevering and active contribution to finding solutions for the fundamental problems of present times, *to the prevention of a new world war and to peace defence* as well as to the extension of co-operation between peoples.

f.2. An analysis of the concept, of its major components and its interconnection make us understand why the sovereign equality of States is – necessarily – a fundamental principle, an essential link of the Law of Peace. Experience has demonstrated and is still demonstrating that *an edifice of peace*, efficient by its innermost

structures, as well as by its finalities, presupposes the organization of international relations among independent and sovereign entities²⁴.

Independence – as an aspect of sovereignty expressing the independence of the State in its relations with other States – confers to the national State that power of decision which allows it to harmonize its legitimate interests with those of other States. In fulfilling its functions, in establishing its internal or external policy, the State acts independently, without any dependence on the power of other States. Any interference from another State constitutes an act of violating sovereignty. By virtue of its independence, each State has the freedom to establish, starting from its own interests, its domestic and foreign policy. The independence of all States is asserted within those international relations which assure perfect respect for the sovereignty of States. It requires, at the same time, the consistent observance and application of the *principles and norms of international law*, meant to promote the achievement of international co-operation based on the respect for territorial integrity, non-interference in other States' domestic affairs, of perfect equality in rights of all States, the essential components of certain harmonious structures of the Law of Peace.

To better unravel the role of this principle in peace structuring, we specify that the political independence of a State requires an external activity of *defending* its existence, its legitimate interests, of materializing its aspirations for national advancement and development, by respecting at same time the independence of other States and the international obligations assumed by its free consent. The attempt to impose on a State a certain political ideology, exercising *pressures* of any kind in order to make it adopt a certain position or change its own policy according to the interests of other States, of foreign political, economic or financial circles represents acts of violation made on the independence of the given State, thus jeopardizing pacific relations among the given States and imperilling peace. No State *should be expected* to fulfil international obligations which have not been freely assumed. By virtue of its independence, a State may enter relations with other States, assuming and considering its own interests, by bi- or multilateral treaties and international duties.

Violating the independence of States represents one of the most serious forms of breaching international legality, of jeopardizing peoples' peace and security. Therefore, a State whose independence has been violated may, according to international law, request reparations or resort to other legitimate measures against the guilty State, as in international life they acknowledged the right of States to defend, individually or collectively, their independence and prohibit to everyone its violation. Assuring the political independence of States is closely related to their economic independence, by which it is actually conditioned. Each State is called to participate in international exchanges, in economic co-operation, to integrate in the world economic circuit, according to the potential and the specific nature of its resources. The worldwide circuit of values – both material and spiritual – contributes to the enhancement of international relations, the promotion of *co-operation among peoples and peace in the world*, provided sovereignty of States is not encroached upon. Meeting the requirements of political and economic independence could be conceived only within international co-operation founded on equality in rights and mutual advantage, on respect for the right of States to freely dispose of their natural wealth and resources, in accordance with their national interests, thus exercising an outstanding influence on the settlement of peaceful relations of understanding and trust among peoples.

1.3. Along with the formation of nations and national States, State sovereignty becomes national sovereignty, as well. It represents the right of the nation to decide upon the way of its development and to choose its social and state organization. National sovereignty finds its profound expression in the right of nations to self-determination, a right mentioned as being the principle of international law, within the first article of the Charter of the United Nations Organization.

The formation process of nations and national States instilled new elements to the contents of State sovereignty and determined those social and national conditions and specific features, in which the sovereignty of each State is achieved. The formation of nations has enriched social life, as well as the economic, political and spiritual life of society; it has created a new, national frame for exercising the sovereignty of the State.

History proves that the observance of the principles of national sovereignty and independence, of non-interference in domestic affairs and that of perfect equality in rights create a favourable climate for the dissemination of international co-operation and the promotion of pacific and normal relations between States. The structures meeting these objectives are those in which all States, either large, medium-sized or

small, actively contribute to the solution of the fundamental problems of present days, to peace maintenance and defence, the instauration of international relations founded on social and national justice. Ideas concerning sovereignty and the independent development of peoples are to be mentioned among the conditioning elements of the *peace and progress of humanity*.

g. Co-operation

As it is stipulated in the *Declaration on the Principles of international Law of friendly relations and co-operation between States*, co-operation represents a major requirement for granting peace in the world. "States – it is sanctioned in this important international document – have to co-operate among each other in order to maintain peace and international security" (p.a al. 2, chap. IV).

g.l. Not long ago, it seemed that the maximum of international legality would consist in the respect of all States for the obligation to refrain from committing illicit acts, that is to say, obligations *in non faciendo*, to which it has been added further obligation *in patiendo*. They consisted in tolerating the actions of another State, provided they were necessary to the latter one, without causing any prejudice to the State concerned. The Law of Peace implies the need of co-operation, which – as it is demonstrated by the daily development of international relations²⁵ – confers a richer content to the international obligations of States, namely that of completing duties *in faciendo*. The admission of the obligation of co-operation of States tends to elevate international legality to a higher, superior level, where States, peoples and governments regard each other as associates in achieving common actions in common interests²⁶. In several United Nations documents²⁷, as well as in other international documents²⁸ the principle of co-operation is insistently resumed, by statuting practical and concrete forms and modalities for the enhancement of interstate relations in the light of its exigencies. Thus, for example, in a resolution adopted by the General Assembly of the United Nations, in December 1965, it is stated, among others: "The General Assembly decides to continue focussing on measures and actions meant to promote good neighbourly relations and co-operation in Europe"²⁹.

It should be remarked that the principle of co-operation – as a mandatory norm of peaceful relations in the world – has not its contents definitively settled, so far. Therefore, it follows, along with the enhancement of international relations in the direction of force repudiation, that this content becomes richer and richer. However, the obligation of States to *co-operate* with one another with regard to maintain international peace and security is being considered as already unanimously recognized. It could be enunciated, in this respect: the right of States to collective self-defence, on the grounds of which any State may come and assist a State against which an armed aggression has been committed³⁰; the Organization shall ensure that States which are not Members of the United Nations act in accordance with these principles enumerated in the *Charter* so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security (art. 2 § 6). Nowadays, progressive forces and peace loving States tend towards a continuous extension and deepening of the contents of the obligation of international law to co-operate, which also implies the right to co-operate, the obligation of States not to impede this co-operation and international joint effort, but to facilitate them. It is extremely important, in this context, the right of States – whose interests are or could be affected by certain international treaties – to take part in their elaboration and conclusion, as well as to participate in the proceedings of international governmental organization, which by means of their constitutive act are called out to deal with international issues of general interest. It is known that – in the light of these theses – within the *Geneva session of the Specialized Committee of the United Nations for the codification of the principles of international law on friendly relations and co-operation between States*, it has been suggested³¹ that in the codification of co-operation principle it should be priorly sanctioned that "all States, large or small, have the right and

the duty to co-operate with one another, with no discrimination for their political, economic and social systems the different spheres of international relations, based on the strict respect for sovereignty and national independence, equality in rights, non-intervention in the domestic affairs of others and reciprocal advantage to maintain peace and international security and to promote international economic stability and progress as well as the general wellbeing of nations³². This initiative tended to: 1. the enrichment of the initial text submitted to the Specialized Committee by the proclamation of the right – not only that of duty – to co-operate with all States; 2. the specification that not all kinds of co-operation constitute a right and an obligation for States, but only such co-operation which is based on the fundamental principles of contemporary international legality³³.

In present times, all States find in external economic relations an indispensable and extremely valuable element for their rapid development, for the continuous increase of national wealth. Today, more than ever, each country, regardless its size, the wealth it possesses, the level of its economic and social development, its geographical position, is objectively determined to participate in the exchange of world values, to give and receive what human creation represents³⁴. According to practice, international co-operation – as a principle of developing modern international life – presupposes *active* subjects *equal in rights*. Their actions on the plane of international relations have to be under the sign of good-will³⁵. International practice demonstrates that it is not about a momentary co-operation, of exceptional title, for an isolated case, but it is about the need that the ensemble of international relations be founded on the co-operation and common efforts of all States, no matter their size, with no constraints, exceptions or discriminations³⁶. Certainly, meeting these desiderata becomes possible only by means of negotiation, the conclusion, interpretation and application of international agreements – important instruments of international co-operation³⁷.

g.2. Reciprocal advantage – being in a close dialectical relation with other principles³⁸ and the fundamental norms of the Law of Peace – aims at the participation on reciprocally advantageous bases in the international circuit of material and spiritual values, the possibility of States to make up their proper effort by

participating in this circuit. Mutual advantage constitutes a corollary of States' equality in rights as well as a practical modality to achieve their co-operation. In many international documents they use the expression "equality in rights and reciprocal advantage"³⁹, and "the co-operation of States on the grounds of mutual advantage". And it is natural that – in case that States are equal in rights – co-operation among them represent a profit *in equal measure to each of them*. Thus, to the idea of *equality*, they add the idea of *reciprocity*, thus obliging to the liquidation of all those tendencies to organize value exchanges only to the benefit of certain. Reciprocal advantage – in completing equality of rights – confers it richer democratic contents, suitable to our epoch⁴⁰. This is the way the explain the fact that in nationalized documents, as well as in several international documents⁴¹, mutual advantage is enunciated as a distinct principle of interstate relations, lying – besides the other principles and norms of international relations – at the basis of external policy and having an exceptional role in organizing and carrying on *pacific* relations in the world, as: 1. it gives voice to reciprocal respect; 2. it reflects the equal treatment of nations; 3. it consolidates *trust* among peoples.

International practice demonstrates that it is absolutely possible – provided the existence of goodwill and good faith – to organize co-operation connections among States with different economic, technical-scientific, cultural and social potential to assure advantages to both parties. Nowadays, more and more frequently, in governmental documents the principle of mutual advantage is sanctioned. Thus, it is to be found in the Economic Declaration adopted by the Conference of the American States Organization⁴², in the Declaration of the United Nations on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples⁴³, in the Statute of the International Agency for Atomic Energy (23 October 1956), in the resolutions of the Economic and Social Council of the United Nations⁴⁴, in numerous treaties and other international instruments of States. Reciprocal advantage is applied to the co-operation relations between States in different fields, international documents – which proclaim it – referring both to the *economic relations* among States and to those of *cultural, scientific and technical nature*. "A vast network of equitable and reciprocally advantageous

exchanges – it is specified in the Final Act of the United Nations 1964 Geneva Conference for trade and development – assures a good basis for the settlement of good neighbourly relations between States⁴⁵. Moreover, it is specified that “the development of equitable and *reciprocally advantageous* exchanges may encourage the enhancement of higher living standards, the total use of labour power and a rapid economic progress in all the countries of the world⁴⁶. In the *UNESCO Declaration on the principles of international co-operation* it is said: “Cultural co-operation shall contribute to the establishment of stable, long-term relations between peoples, which should be subjected as little as possible to the strains which may arise in international life” (art. 9 – underl. en.).

Reciprocal advantage is to be found in top position, as being part in the thesaurus of moral, political and juridical values that continuously inspires peace and international co-operation policy. International practice consistently registers the fact that the observance of the exigencies of mutual advantage is *an indispensable condition for the realization of international co-operation*, in which the needs and interests of peoples intermingle – an eloquent expression of the interdependences of the contemporary world, which marks even more the interconditioning of humanist and democratic efforts of peoples⁴⁷ towards *building new peace structures* in the world in which we are living.

g.3. States meet each other in their effort of co-operation with: different levels achieved in other countries or areas⁴⁸; limited possibilities of turning to good account their own products, as a consequence to, most often not loyal competition⁴⁹; the unjust treatment to which the smaller and the weaker are submitted by the

powerful⁵⁰. The Law of Peace – from the perspective of relations based on fairness and justice – offers criteria of evaluation and appreciation and, when needed, of correction in achieving the reciprocity and correlativity of the exchange carried on, by taking into consideration the interests of all, excluding *a priori unequal* treatment, typical of colonial age. New based co-operation represents an important constitutive aspect of the general process of resettling contemporary international relations, as – concomitantly with each nation's and peoples' efforts – *pacific* development requires, at the same time, granting an unrestricted frame to international economic co-operation, on the grounds of just and equitable criteria⁵¹.

g.4. Having in view the particular implications of international trade in the efforts of re-settling on a new basis economic relations between States, the promoters of democratic, just and equitable norms within international commercial relations have firmly acted against restrictive measures and practices, against hindrances of any kind. As a mirroring of these actions, in the *Charter of Economic Rights and Duties of the States* it is stated that “all States have the duty to co-operate in achieving adjustments in the prices of exports of developing countries in relation to prices of their imports so as to promote just an equitable terms of trade for them, in a manner which is remunerative for producers and equitable for producers and consumers” (art. 28). The development of such norms tends to outline *an important chapter of the Law of Peace*, which – together with the other norms – is meant to turn the desiderata of peace and co-operation into *realities* of international life⁵².

h. Disarmament

h.1. Peace structures, necessarily, presuppose the implementation of disarmament, which represents one of the fundamental principles of the Law of Peace. General and complete disarmament, and mainly, nuclear disarmament, became nowadays one of the primordial problems of international life⁵³. The realization of disarmament is of vital importance in the removal of the threat of a devastating war, in assuring peace all over the world, so that peoples may sanction the efforts of development and progress and unabashedly carry on their entire

activity towards a free life. Despite all the efforts made for achieving disarmament, huge human and material resources are concentrated, today, in the field of armament; new expanses are added to military budgets; armed effectives reach unduly high levels in time of peace; the accumulation of conventional weapons and the modernization of most destroying weapon types and systems is continued; scientific and technical progress in the field of nuclear energy, in electronics, in laser technique and in other fields are priorly used for the improvement and production of new

weapons; numerous military bases and troops are maintained on other States' territories. During the latest years, an unprecedented scope is conferred to nuclear arms race, the development, diversification and accumulation of nuclear armament totalizing a huge force of mass-destruction; it has been reached an accumulation of nuclear armament the destruction power of which is tantamount to tens of tones of conventional explosive for each inhabitant of the Planet⁵⁴.

h.2. The principle of disarmament has been imposed on the life of the Planet, presenting an *objective* determination. The essential factors outlining its contents and specifying its finalities are: 1. the serious threats of arms race addressed to peoples' peace and security; 2. the imperative of reconsidering and restructuring the existing equilibrium and the settlement of interstate relations not on the insecurity generated by the accumulation of the powder kegs of arms race, but on mutual trust and respect so much needed by the nations of the world; 3. the decision of peoples of the world to put an end to tension and strain determined by the threat of weapons, and to build peace and security on the grounds of good understanding⁵⁵. It has been imposed as an international law principle, provided that *granting* the right of peoples to existence, to life, implied the validation of all States' obligation to achieve disarmament, and above all, nuclear disarmament.

Translating into practice the requirements of this principle implies the immediate cessation of arms race and the adoption of measures meant to put an end to competition in purchasing, producing and improving weapons and in amplifying military devices. And this could be achieved by freezing and reducing military budgets – a prerequisite that conditions the initiation of the effective process of disarmament. It requires the establishment of a concrete programme of gradual reduction – in phases – of budgets, starting with those of large, seriously armed countries. Such a programme should foresee the criteria and proportions of phased-reduction of funds allotted to armament and also specify the duration of each phase. It is imposed, concomitantly, the reduction of budgetary funds destined to research made for military purposes, stimulating the technological competition of armament and leading to the continuous modernization of weapons as well as the creation

of new arms systems of an increased destruction capacity. The principle of disarmament requires that the measures of freezing and reducing military budgets be effective and irreversible, while released resources be directed towards the achievement of pacific objectives.

h.3. The principle of disarmament – as a fundamental component of peace structures – is addressed to *all* States and peoples of the world, large or small, **regardless** their military force and the types of arms they detain. As a universal principle, it is addressed *erga omnes* that is to say, should a single State not make it valid, its efficiency becomes highly questioned. Moreover, this fundamental principle of the Law of Peace requires that in the negotiations for disarmament, in the debates and adoption of measures in this field, there should participate all States, by observing each State's right to defend, within any negotiation, its legitimate interests of security and development. Therefore, addressed to States and peoples all over the world, this principle implies, at the same time, the active participation and respect for the interests of all States in the process of its practical implementation, as the problems of disarmament, and mostly of nuclear disarmament, directly affect security and the life itself of peoples, who should know how to act in this respect in order to defend their own fundamental interests⁵⁶. The principle of disarmament concerns, in an *objective* manner, all States and peoples, and it can be translated into practice provided the effective participation of all the States and peoples in the world, due to the fact that it has a decisive importance for their existence, for the free and unthreatened development of human personality, as well as for the fate of civilization on our Planet. For the nations of the world bear the harder and harder burden of arms race⁵⁷, they are called out to unite their efforts and act firmly to determine concrete and effective measures of disarmament, mainly nuclear disarmament. The materialization of the principle of disarmament – in the perspective of peace structure – implies the concerted effort of all social forces: political parties, public, national and international organizations, that of all citizens without distinction as to their political, religious or philosophical creeds. It is only by the joint action and will of all social forces in the world that inadequate structures existing today, will be abandoned, disarmament will be achieved and fragile peace – built on the menace and terror

of the ticking bomb of arms race – will be replaced by genuine peace, founded on the

durable grounds of trust and mutual respect in the relations between nations and peoples⁵⁸.

i. Good-neighbourliness

Peace structures include – at the same time – good neighbourliness, which being an essential principle of the Law of Peace, represents a *necessary* component part of all peaceful organization of interstate relations.

i.1. Experience shows that many conflicts and disputes appearing in international life have their roots in the very existence of tensional states as well as in the misunderstandings between neighbour countries and they are determined by the political and military confrontation occurred between these States⁵⁹. This is the reason why the settlement of good-neighbourliness relations constitutes an imperative need of international life, especially under the conditions on which world relations see a continuous deterioration. It is a consequence to failing to solve existent problems and the appearance of new conflict focuses in different areas of the world, to force and domination policy, to the more and more frequent resort to intervention and interference into domestic affairs, to the tendencies of world division in influence spheres as well as to the acceleration of arms race⁶⁰. In most cases, these negative phenomena stimulate variance, distrust and suspicion among neighbours, worsening their relations. It is also known that colonial domination left as legacy to a great number of neighbour States, particularly complex problems, many of them referring to their territories. These are very delicate problems, which are often used to bring about tensional states and even conflicts, thus impeding the co-operation of the States involved and jeopardizing peace on the Planet⁶¹.

i.2. Neighbourliness is – as it has been demonstrated in the literature of specialty⁶² – an *objective* phenomenon of international relations and it finds its expression in the concrete domains it is materialized: land, maritime and aerial neighbourliness. Technical and scientific progress has generated new manifestations of neighbourliness, with multiple implications concerning relations existing between the given States.

Appeared along with the creation of entities, States as well as neighbourliness, represent an objective reality that mankind cannot change from a geographical point of view, as nations and peoples organized themselves in state

entities on certain territories, thus integrating themselves into a system of neighbourliness relations consolidated over the years. This reality may be improved or worsened under a political, legal or moral aspect, according to the way that States approach this problem, and mainly, to the manner they act to solve the various concrete aspects it implies. This is the ground on which it germinated the idea of good-neighbourliness, which proves to be a necessary component part of peace structure as well as an essential principle of the Law of Peace.

i.3. The historical evolution of international relations has demonstrated and is still demonstrating that States can commit deeds and undertake actions meant to poison relations with their neighbours. Such facts and actions are of most various nature, in all areas and media that neighbourliness implies. Thus, 1. on the plane of political-legal relations: acts of force and aggression, the occupation of other territories, manifestations of apartheid policy, colonialist or non-colonialist practices; 2. on the plane of economic relations: discriminatory and protectionist practices, just like any other actions meant to harm the economy of neighbour States; 3. in environmental fields: any action that might cause the deterioration of environment or the ecological equilibrium of neighbour States; 4. hostile propaganda regarding neighbour States, the organization and development of their political and legal relations as well as concerning the living conditions of the given peoples. All these are to bring about most grave evolutions in neighbourly relations and they may very well jeopardize peace among neighbour countries, generating consequences for peace in the given area and in all other regions of the world. Good-neighbourliness – as a fundamental principle of the Law of Peace – presupposes *refraining* from committing any acts or deeds meant to poison relations between countries. The Law of Peace implies the elaboration and adoption of legal norms to *prohibit* acts meant to worsen neighbourly relations⁶³.

i.4. Good-neighbourliness – as a necessary dimension of peace structures – requires, at the same time, actions undertaken by neighbour States to assure the normal development of

relations existing between the given countries and the enhancement of friendship and co-operation on multiple planes among the States concerned.

Experience shows that the strengthening and dissemination of friendly and co-operation relations among neighbours represent a ground that encourages peaceful solution to all problems, by respecting the legitimate interests of all States, in the light of criteria defining the behaviour of States in our contemporary world, granting a climate in which peace and security may be well maintained and consolidated. Undertaking actions that lead to the normal development of interstate relations as well as to the enhancement of friendship and co-operation, became a vital need in a world of interdependences, in which numerous problems, of the most various and important nature for the life, wellbeing and civilisation of peoples on the Planet: should they be political, economic, cultural, technical, scientific or other kind of problems, they cannot be solved without a close co-operation implying the active participation of all States and peoples. There is an interconnection among the actions meant to encourage interstate friendship and co-operation and good-neighbourliness. Should all initiative meant to extend friendship and co-operation contribute to the consolidation of good-neighbourliness, at the same time, experience proves, that it is only in the terms of good neighbourly relations that fruitful co-operation can be developed, to which the countries

concerned should bring their contribution for the benefit of other peoples, as well.

Actions meant to determine the strengthening and enhancement of good-neighbourliness, as well as mutual help and assistance in overcoming different situations, such as those generated by natural calamities or of any other kind, that might harm countries and peoples involved. Experience demonstrates that good-neighbourliness acquires new dimensions, it consolidates and intensifies in case that they undertake measures meant to do away with phenomena that might limit economic, cultural scientific exchanges between neighbours.

Thus, as an essential principle of the Law of Peace, good-neighbourliness presupposes refraining from all action liable for worsening relations existent between given countries. Moreover, it requires to undertake measures to ensure the normal development of interstate relations, to lead to the strengthening and consolidation of friendship and co-operation among neighbours.

Good-neighbourliness has a wide sphere of contents, presupposing – together with respect and the integral application of the fundamental norms and principles of international law – the settlement and implementation of specific norms, resulted from the position of the given countries in the same geographical area or region⁶⁴. This is the reason why, good-neighbourliness represents a fundamental component part of peace structures as well as an essential principle of the Law of Peace.

j. Fulfilling assumed obligations by showing willing effort

j.1. Together with the other structural component parts, the principle of fulfilling assumed obligations by showing willing effort comes to complete a harmonious system of principles that grounds the contents of the Law of Peace. Centuries of challenges, confrontations and strain made possible to understand the basic truth, namely that “each country has the obligation to fulfil by showing willing effort the obligations it had assumed”⁶⁵. In the configuration of the Law of Peace, it is also essential that each State complete “by showing willing effort the duties that are incumbent on it under the generally acknowledged principles and norms of international law”⁶⁶. At the same time, this structural component part of the Law of Peace requires that every State should carry out

“loyally the obligations that are incumbent on it, by virtue of the international conventions in accordance with the principle and norms generally recognized by international law”⁶⁷. And undoubtedly, it is essential for world peace that good-faith guide all international actions undertaken by the States and peoples of the Planet⁶⁸.

The maintenance and consolidation of peace imply not only the elaboration and promotion of concrete measures, the assumption of certain commitments in interstate relations, but also their rigorous observance.

In concluding international treaties, conventions, agreements and ententes, States start from the need to solemnly stipulate the rights to peace and security, to the independent

development of their peoples and from the conviction that these solemn engagements shall be observed⁶⁹.

The diversification and multiplication of international relations, the more and more intense exchange of material and spiritual values, the extension of the co-operation of nations in the terms of the accentuation of contemporary interdependences, acutely emphasize the need to scrupulously respect all engagements assumed by the treaties, agreements and conventions having intervened among States⁷⁰.

j.2. While with earlier historical times respect for the obligations assumed (*pacta sunt servanda*) was founded on religious criteria and percept, the conclusion of treaties having been accompanied by certain rites, over the years, their obligatory force began to be deducted from the idea of good-faith (*bona fides*), as an obligation of honesty, as a duty of honour, of respect for keeping one's given word. Jean Bodin – underlining the imperative need to observe assumed obligations – showed that “fidelity and loyalty are the real bases of justice. It is not only the State, but the entire human community that is bound to them”⁷¹. Furthermore, Grotius and Gentilis proved “the sanctity of all commitments made”.

As it is well known, Romanians have – always – considered that “keeping one's word represents the grounds for making good relations” (Callimachi); “the accomplishment of an obligation that you, yourself, have accepted” is “an elementary duty of all nations' co-existence” (Kogălniceanu). Nicolae Titulescu stated that “treaties should be considered as sacred by all States”, it representing “an imperative of peace and security”, while the infringement of freely assumed obligations meant “the violation of the law of the nation, contempt for the given word, for the sanctity of treaties”.

It is an already demonstrated truth that the non-observance of assumed commitments prejudices not only the other party, the acting partner, by co-operation, but also other States, not only by the immediate consequences of economic nature, but also by legal, political and moral implications⁷². Today – as it has been well pointed out in the debates of the Specialized Committee of the United Nations of the principles of international law on friendly relations and co-operation between States-, “loyal respect for all obligations assumed,

constitutes a major premise for developing international relations based on understanding and mutual trust, so needed, considering certain States' different social systems”, by contributing to: a. the maintenance of international peace and security; b. the peaceful settlement of disputes; c. the enhancement of co-operation between states. Respect showing willing effort for assumed commitments has not only moral contents, but also a legal one, as it refers to the *way* and the *spirit* in which the obligation is fulfilled, as well as to the degree of scrupulousness and rigour at which the pledge made is carried out. It requires the implementation of its clauses to their letter and in their spirit – with no interpretation subtleties -, the more accurately possible. *Bona fides* – naturally – implies both reciprocal confidence in the given word and a scrupulous and appropriate conduct from the part of all concerned.

j.3. The attempts of justifying the violation of assumed obligation resist neither on an ethical nor on a political-legal plane. A new international order could be built only on equity and justice, on the respect and esteem of all. Loyal respect for all obligations assumed has been inserted in international treaties, inclusively in the Vienna Convention of May 1969, in declarations and numerous resolutions of the United Nations. They underlined that the development and the codification of international law, the promotion of the *pre-eminence of the law* in interstate relations required the achievement of mutual obligations. Respect for all assumed obligations is a fundamental principle of international law, whose translation into practice represents the essence of new relations making their way with regard to the democratization of interstate relations. In the *Declaration regarding the principles of international law on friendly relations and co-operation between States* it is settled that “each State is obliged to loyally carry out the obligations that are incumbent on it, by virtue of the international conventions in accordance with the principle and norms generally recognized by international law”. By not only working directly and efficiently on the conception of international commitments, but also participating in their implementation in a spirit of accurateness and responsibility, all the States of the world – large, small and medium-sized – will contribute, this way, to the dissemination of new interstate relations to assure the entire humanity a secure

and peaceful future of co-operation and wellbeing. This is why loyal respect for all assumed obligations constitutes a major component part of international life, a premise of good co-existence, of the enhancement of co-operation of all nations on the grounds of equity and justice⁷³. These represent significant meanings of the joint efforts

made by the peoples of the world for a more ample, a more sustained, but also a more efficient co-operation, in a world in which the independent, free and sovereign development of every people is conditioned by the worldwide maintenance and consolidation of peace.

NOTES:

¹ See Grigore Geamănu, *op. cit.*, p. 170 and next. Also see idem, *The Fundamental Principles of Contemporary International Law*, p. 90 and next; Edwin Glaser, *The Right of Peoples to Self-determination*, in R.R.D., 1971, no. 10, p. 81 and next; Gh. Moca, *op. cit.*, p. 170 and next; Boutros Ghali, *Le principe de l'égalité des Etats et les organisations internationales*, in R.C., II, 1960; A. Bozovic, *Some Tendencies of the Right of Self-determination*, in Jugos, R.M.P., no. 1, 1958; C. Eagleton, *Self-determination in the United Nations*, in A.J.I.L., Washington, 1953; M. Virally, *Droit international et décolonisation devant les Nations Unies*, in A.F.D.I., Paris, 1963, 1964; M. Beloff, *Self-determination reconsidered*, Confluence, Cambridge-Mass., 1956 etc.

² See Aureliu Cristescu, *Equality in rights – A basic norm of international life*, in "Lumea", 1971, no. 2, p. 8-9.

³ *Ibidem*, p.9.

⁴ See Sergiu Celac, *Towards the plenary assertion of the principle of States' equality in rights*, in L.C., 1971, no. 10, p. 81-83.

⁵ See E. Glaser, *The Right of Peoples to Self-determination*, in R.R.D., 1971, no. 5, p. 110 and next.

⁶ D.P. O'Connell, *International Law*, vol. I, London – New York, 1965, p. 344-345.

⁷ See E. Glaser, *Tendencies of the progressive development of contemporary international law in relation to the abolishment of colonialism*, in S.C.J., 1962, no. 3, p. 532 and next.

⁸ See, in this respect, the analysis made by the Special Committee regarding the *Implementation of the Declaration on the Granting Independence to Colonial Countries and Peoples*, A/52/L. 64 and Add, I of 10 December 1997.

⁹ See E. Glaser, *op. cit.* and *loc.cit.*, p. 534.

¹⁰ See Aureliu Cristescu, *op. cit.* and *loc. cit.*, p. 10.

¹¹ See Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.*, vol. I, p. 263 and next.

¹² See Nicolae Ecobescu, Victor Duculescu, *The Fundamental Rights and Duties of States*, Edit. Politică, Bucharest, 1976, p. 54 and next.

¹³ See Alexandru C. Aureliu, *op. cit.*, p. 77-89.

¹⁴ See *Universal realization of the right of peoples to self-determination*, A/52/643 of 12 December 1997.

¹⁵ Resolution no. 1514/XV of 14 December 1960.

¹⁶ Resolution no. 262 I/XXV of 12 October 1970.

¹⁷ See for instance, art. I, drafts of pacts on human rights, Resolutions no. 637 of 16 December 1952, no. 1188 of 11 December 1957, no. 1314 of 12 December 1958, no. 738 of 28 November 1953; Resolutions no. 1603 of 20 April 1961 and no. 1742 of 30 January 1962 regarding the situation in Angola; Resolutions no. 1747 of 28 June 1962, no. 1952 of 11 December 1963 and no. 2038 of 22 October 1966 concerning the situation in Rhodesia; Resolutions no. 1898 of 13 November 1963 and no. 2145 of 28 October 1966 on the situation of South-East Africa etc.

¹⁸ See *Implementation of the Declaration of the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples by the specialized agencies and the international institutions associated with the United Nations*. A/52/622 of 10 December 1997.

¹⁹ See the documents of the first Conference of independent African States (Accra, 1958), of the second Conference of Independent African States (Addis Abeba, 1960); the declaration of the heads of State and governments of non-aligned countries (Belgrade, 1961; Cairo, 1964) etc.

²⁰ See *Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes*, A/52/644/Add 2 of 12 December 1997.

²¹ O'Connell, *op. cit.*, vol. I, p. 319.

²² Cf. Parry, *The Function of Law in the International Community*, in *Manual of Public International Law*, New York, 1968, p. 13.

²³ Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.*, vol. I, p. 118-119.

²⁴ Aureliu Cristescu, *Declaration of the United Nations on the Principles of International Law of friendly relations and co-operation between States*, in S.C.J., 1971, no. 2; Dumitru Mazilu, *National Independence – Romanian Thinking and Action*, Edit. Militară, Bucharest, 1978; Gheorghe Moca, *op. cit.*, p. 121 and next; Boutros Ghali, *op. cit.*; C. Chaumont, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat. Hommage d'une*

génération de juristes au Président Basdevant, Paris, 1960; Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté*, Paris, 1955; M. Hagemann, *La souveraineté étique et l'ordre international*, in A.S.D.I., 1959; J.N. Hyde, *Permanent sovereignty over natural wealth and resources*, in A.J.I.L., vol. 50, 1956; also see Julie Marie Bunck, Ross Michael, *Law power and the sovereign State: the evolution and application of the concept of sovereignty*, Penn State, 1955, p. 8 and next.

²⁵ See V.A. Joyce, *The Story of International Cooperation*, New York, 1964; Alexandru C. Aureliu, *op. cit.*, p. 205-235.

²⁶ See UN documents A/5746, p. 161-185; A/6230, p. 185-206; A/6799, p. 189-198; also see M. Fitzmaurice, *International legal problems of the environmental protection of the Baltic Sea*, 1992, Rev. by E. Frankx, Rev. Belge Dr. Intern 27, 94, p. 407 and next; See A. Quereshi, *International economic law*, Sweet & M., 1997; also see P. Craig Ed.; C. Harlow Ed., *Lawmaking in the European Union*, Sweet & M., 1997, p. 17 and next.

²⁷ See Resolutions no. 1904, of 20 November 1963; no. 1472/XIV; the Declaration on the occasion of the XXVth anniversary of the United Nations Organization, adopted on the 20th of October 1970.

²⁸ Resolution no. 1472/XIV.

²⁹ Resolution no. 2129/XX of 12 December 1965 (art. 4).

³⁰ See art. 51, the Charter of the United Nations. Otherwise, this article is nothing else but an application of the general principles of the Law of Peace; the right to collective self-defence belongs to all States, being or not the members of the United Nations Organization.

³¹ The proposition said, has been made by the Romanian delegation, which underlined the particular significance of this fundamental norm in the promotion and maintenance of peace.

³² Doc. A/6799, no. 122, p. 69.

³³ See E. Glaser, *The codification of the principles of international law on friendly relations and co-operation between States*, in S.C.J., 1968, no. 2, p. 318 and next.

³⁴ See Ludovic Takacs, *op. cit.* and *loc. cit.*, p. 104-107; also see Nicolae Ecobescu, Victor Duculescu, *op. cit.*, p. 61 and next; 99 and next.

³⁵ According to art. 2 § 2 in the UN Charter, "all Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter". This requirement is stipulated *expressis verbis* in many other international treaties and conventions. Thus, art. 26 in the Convention on the law of treaties (Vienna, 23 May 1969) foresees that: "any valid treaty ... has to be completed ... showing good will". And examples might continue.

³⁶ See *Renewal of the dialogue on Strengthening international economic cooperation for development through partnership*, A/52/628/Add. 1 of 18 December 1997.

³⁷ See Gr. Geamănu, *op. cit.*, p. 218 and next.

³⁸ See E. Glaser, *Le principe de l'avantage réciproque*, in R.R.S.S., 1966, no. 2, p. 233 and next.

³⁹ See art. I, *Romanian-French Cultural Agreement*, of 11 January 1965; *Declaration of the Cairo Conference of non-aligned countries* etc.

⁴⁰ See Alexandru C. Aureliu, *op. cit.*, p. 113.

⁴¹ See *Relations commerciales entre pays avec systèmes économiques et sociaux différents. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, TD/B/637, 2 November 1976, p. 233 and next etc.

⁴² Buenos Aires, 1957.

⁴³ Resolution no. 1514/XV, of 14 December 1960; Resolution no. 52/73 of 10 December 1997.

⁴⁴ Resolution no. 916/XXXIV, of 3 August 1962; Resolution no. 52/185 of 18 December 1997.

⁴⁵ Doc. E/Conf. 46/L. 28, p. 3.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 31 (underl. en.).

⁴⁷ See *Enhancing international cooperation towards a durable solution to the external debt problem of developing countries*, A/52/185 of 18 December 1997.

⁴⁸ See Mostafa Tolba, *The State of the Environment 1976, Report of the Executive Director*, UNEP, Nairobi, 30 January 1976, p. 3 and next.

⁴⁹ Guinee Bissau: *Tres anos de Independencia*, CIDA - C, Lisabon, 1977, p. 27 and next.

⁵⁰ See Guillermo M. Almeyra, *Development as an act of culture*, in "Ceres" no. 61, 1978, p. 23-24.

⁵¹ See Resolution no. 52/186 of 18 December 1997.

⁵² See *Enhancing international cooperation towards a durable solution to external debt problem of developing countries*, A/52/626/add.4 of 18 December 1997; Also see Resolution no. 52/186 of 18 December 1997.

⁵³ See *General and complete disarmament*, A/52/600 of 9 December 1997.

⁵⁴ See Olof Palme, *Common Security - A Blueprint for Survival*, Report prepared by the Independent Commission on disarmament issues, 1982, p. 5 and next.

⁵⁵ Javier Perez de Cuellar, *Speech made at the second special session of the United Nations, dedicated to disarmament*, doc. A/S-12/PV. 1/7 June 1982, p. 15 and next. "The existence of mankind is placed under the threat of an uncontrolled conflagration". "I invite the Assembly to make proof of the necessary political will to consider and treat the subject with the profoundness and firmness required by an emergency state".

⁵⁶ The negotiations on disarmament – stated the Secretary-general of the UN – are carried on by governments or by governmental representatives, who take part directly in negotiations. "Their activity is carried out on behalf of peoples – of all the peoples in the world". Therefore, they have a great responsibility "not only in front of governments but also facing the whole humanity" (Javier Perez de Cuellar, *op. cit.*, p. 28).

⁵⁷ See *Relationships between disarmament and development*, Resolution no. 49/75 J of 15 December 1994; Resolution no. 50/70 G of 12 December 1995; Resolution no. 51/45 D of 10 December 1996; Resolution no. 52/38 D of 9 December 1997.

⁵⁸ See *Transparency in armaments*, Resolution no. 52/38 of 9 December 1997.

⁵⁹ See Silovich, *Implementation of the Declaration on the strengthening of International security*, doc. A/C.1/36/PV.45, of 27 November 1981; Ion Diaconu, *Development and strengthening of good-neighbourliness between States*, doc. A/C.1/36/PV.45, of 27 November 1981.

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ Ion Diaconu, *op. cit.*, p. 7.

⁶² See Iftene Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Edit. A. Pedone, Paris, 1980; also see idem, *Good-neighbourliness – An important initiative of Romania at the United Nations*, in R.R.S.I., no.3 (59), 1982, p. 152 and next.

⁶³ See Gauci, *Speech made within the 1st Commission of the General Assembly of the United Nations*, 21 November 1981, doc. A/C.1/36/PV.45; also see Rossides, *Speech made within the 1st Commission of the General Assembly of the United Nations*, 30 November 1981, *ibidem*.

⁶⁴ See *Development of Good-neighbourly relations among Balkan States*, RES A/52/610 of 9 December 1997.

⁶⁵ Doc. A/XXV/2625, of 24 October 1970.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ See A. Verdross, *Die bona fides als Grundlage des Völkerrechts*, in *Gegenwartsprobleme des Internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie*, Hamburg, 1953; A.D. Mc. Nair, *The law of treaties*, Oxford, 1961; R.H. Fifield, *The five principles of peaceful co-existence*, in A.J.I.L., 1958; I.I. Lukasuk, *Ob obiazatelstvah iz soglaseniia o peregovorah*, in Sov. E.M.P., 1962.

⁶⁹ The non-observance of assumed obligations as well as dishonesty were qualified as acts against human co-existence (see E. De Vattel, *Le droit des gens aux principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758, § 219).

⁷⁰ Grigore Geamănu, *op. cit.*, p. 285 and next.

⁷¹ By H. Wehberg, *Pacta sunt servanda*, in A.J.I.L., 1959, no. 4, p. 775.

⁷² See E. De Vattel, *op. cit.*, § 221.

⁷³ Dumitru Mazilu, *Public International Law*, Tome 1, Ed. Lumina Lex, Bucharest, 2001, pp. 232-233.

*

* *

Strengthening the Alliance: U.S., Japan and Their New Common Strategic Objectives

Anca Mantulescu

1. Introduction

At a time when some of America's most important traditional alliances sour, in "Old" Europe as well as in Northeast Asia, and when the U.S. is finding new allies and relying more on "coalitions of the willing", rather than on established frameworks, there is one traditional ally that is increasingly "showing the flag"¹.

Indeed, in the past few years, Japan, the U.S.'s most crucial ally in Asia-Pacific, has been taking important steps to strengthen the Trans-Pacific strategic alliance, which served as the cornerstone of postwar peace and stability in the region.

2. The driving forces of a renewed partnership

Continuing volatility in the Asia-Pacific region, as illustrated by the first North Korean nuclear crisis, in 1994, or China's test-firing ballistic missiles across the Taiwan Straits in 1996 prompted the two allies to redefine their alliance, through a Joint Declaration on Security, signed, on April 17, 1996, by the U.S. President Bill Clinton and the Japanese Prime Minister Ryutaro Hashimoto² and through the agreement to revise the 1978 Guidelines for Defense Cooperation, carried out in 1997³.

Things were further set into motion by other events, such as the 1998 launch by North Korea of a Taepodong missile, which increased Japan's awareness of its vulnerability and determined it to take new steps to increase its preparedness and the security cooperation with the United States. The event paved the way for the adoption of the Law concerning situations in areas surrounding Japan.

The inauguration of the Bush and Koizumi administrations, in January, respectively, April 2001 and the close personal relationship established between the two leaders announced a

The U.S.-Japan security relation proved to be extremely enduring throughout the past almost six decades, although there were enough difficult times, when the two partners were at odds with each other and had divergent interests or positions with respect to bilateral or international issues.

This was especially true in the first half of the '90s, when, following the disappearance of the common enemy, the Soviet Union, the economic tensions erupted and threatened to endanger the alliance and, at one point, to escalate into an all-out economic war across the Pacific.

fresh start and a new era for the alliance, which was already foreseeable ever since the release of the Armitage-Nye Report⁴, in October 2000, and the Republican presidential candidate's electoral pledges to shift the focus of U.S. foreign policy on East Asia and to strengthen the security relationship with Japan.

The September 11, 2001 terrorist attacks against the World Trade Center and the Pentagon not only changed the world, but also the Japan-U.S. security alliance. They forced the new Administration in the White House to shift focus not on East Asia, but on a global war against terrorism, but, at the same time, they opened a new chapter of cooperation between the United States and Japan.

Those tragic events triggered an unprecedented display of support from Japan, which represented an utmost Japanese contribution to the strengthening of the Trans-Pacific strategic partnership⁵, rather than just a Japanese contribution to America's war against international terrorism.

Japan's logistical support for the U.S.-led coalition in Afghanistan was followed by other important measures, such as support for the war against Iraq, including "putting some boots on the ground"⁶, close bilateral consultation and coordination on some critical issues, such as the North Korean nuclear crisis, the joint project concerning ballistic missile defense or the realignment of U.S. troops in Northeast Asia.

In parallel, Japan took some important domestic measures, highly relevant for its alliance with the United States, among which the adoption of a legislative package concerning the response to an armed foreign attack, in 2003, or the adoption of a new National Defense Program Guideline, in December 2004.

3. United States' and Japan's new common strategic goals

The so-called "2+2" meeting of February 19, 2005 marked another milestone in the process of strengthening the alliance.

The Ministers in charge with foreign affairs and defense of the two countries gathered in Washington DC, for the first meeting of the Security Consultative Committee (SCC) since December 2002.

The key topics in the original agenda should have been the realignment of the U.S. forces in Japan and the roles of the two partners in East Asia, but North Korea emerged as the front issue, considering its announcement of February 10, that it already possessed nuclear weapons and that it would withdraw from the six party talks indefinitely.

Other issues discussed involved Iraq, Afghanistan, the Middle East Peace Process, the cooperation between the two countries in the Indian Ocean, including the relief operations for the *tsunami*-stricken regions, non-proliferation.

At the end of the meeting, the two sides issued a Joint Statement⁸ and held a joint press conference⁹.

The Joint Statement recognizes the "excellent" state of the bilateral security, political and economic cooperation and the pivotal role the alliance will continue to play in ensuring the security and prosperity of both countries and in enhancing the regional and global peace and stability.

It also introduces a new set of shared regional and global strategic goals, based on the understanding of a new international security

environment, threatened by terrorism proliferation, as well as of a regional security environment challenged by persisting old threats, which will continue to create "unpredictability and uncertainty" and emerging new ones.

These moves, which anticipate fundamental changes in Japan's defense and security policies, are being seen by some scholars either as steps toward Japan's becoming a "normal" country, or, on the contrary, as signs of a "Heisei militarization"⁷ and of a erosion of the pacifist sentiment in Japan. Nevertheless, they are welcome and, some of them, long overdue, from the point of view of the U.S.-Japan security relationship, which has to face many challenges, old as well as new, such as potential instability in the Korean Peninsula or the Taiwan Straits and China's increasing assertiveness as a political, economic and military power.

In the region, common strategic objectives include:

- Ensure the security of Japan, strengthen peace and stability in the Asia-Pacific region, and maintain the capability to address contingencies affecting the United States and Japan;
- Support peaceful unification of the Korean Peninsula;
- Seek peaceful resolution of issues related to North Korea, including its nuclear programs, ballistic missile activities, illicit activities and humanitarian issues such as the abduction of Japanese nationals by North Korea;
- Develop a cooperative relationship with China, welcoming the country to play a responsible and constructive role regionally as well as globally;
- Encourage the peaceful resolution of issues concerning the Taiwan Strait through dialogue;
- Encourage China to improve transparency of its military affairs;
- Encourage Russia's constructive engagement in the Asia-Pacific region;
- Fully normalize Japan-Russia relations through the resolution of the Northern Territories issue;

- Promote a peaceful, stable and vibrant Southeast Asia;
 - Welcome the development of various forms of regional cooperation, while stressing the importance of open, inclusive and transparent regional mechanisms;
 - Discourage destabilizing sales and transfers of arms and military technology;
 - Maintain the security of maritime traffic.
- Global common strategic objectives include:
- Promote fundamental values such as basic human rights, democracy, and the rule of law in the international community;
 - Further consolidate U.S.-Japan partnership in international peace cooperation activities and development assistance to promote peace, stability and prosperity worldwide;
 - Promote the reduction and nonproliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery, including through improved reliability and effectiveness of the Non-Proliferation Treaty, the International Atomic Energy Agency, and other regimes, and initiatives such as Proliferation Security Initiative;
 - Prevent and eradicate terrorism;
 - Coordinate efforts to improve the effectiveness of the United Nations Security Council by making the best use of the current momentum to realize Japan's aspiration to become a permanent member;
 - Maintain and enhance the stability of the global energy supply.

The Joint Statement underscores the need to continue examining the roles, missions and

4. Regional reactions

China was quick to voice its strong dissatisfaction. Foreign Ministry Spokesman Kong Quan expressed China's "concern" and stated that "*the U.S.-Japan military alliance is a mutual arrangement made in a special historical condition, which should not overstep the bilateral category*". He went further to add that "*the Chinese Government and the Chinese people are firmly against*" the inclusion of the Taiwan problem in the U.S.-Japan Joint Statement, since it "*is related to China's national sovereignty, territorial integrity and national security*".

The Chinese official expressed his hope that both the United States and Japan "*take full consideration of the interests and concerns of other countries in the region*" and "*take concrete actions to honor their commitment on the Taiwan*

capabilities of Japan's Self Defense Forces and the U.S. Armed Forces required to respond effectively and in a well-coordinated manner to diverse challenges and emphasizes the importance of increasing inter-operability between U.S. and Japanese Forces.

Last but not least, it inks the commitment of the two sides to strengthening the alliance, maintaining the deterrence of the U.S. Forces in Japan, in parallel with reducing the burden on local communities in Japan hosting U.S. bases and facilities, within the process of realigning the U.S. force structure in Japan.

On the sidelines of the SCC meeting, the two Ministers of Foreign Affairs, respectively the two Ministers of Defense held separate Ministerial meetings, too.

U.S. Secretary of State Condoleezza Rice and Japanese Foreign Minister Nobutaka Machimura issued a Joint Statement on North Korea¹⁰, in which they expressed their concern about that country's February 10 declaration, urged it to return to the six party talks immediately and without preconditions and to completely dismantle all its nuclear programs under credible international verification.

In their separate meeting, U.S. Defense Secretary Donald Rumsfeld and Japanese Director General Yoshinori Ono agreed to move the ongoing joint research on a missile defense system to the development stage in U.S. fiscal 2006¹¹.

issue". What this implies is that Beijing expects Washington and Tokyo to continue to adhere to the "one China principle".

With respect to the two countries' concern about China's military build-up and their appeal to Chinese "transparency in military affairs", the Spokesman reiterated that China's foreign and defense policies are peaceful, with a defensive nature, therefore "*it is untenable for anyone to arbitrarily make any irresponsible remarks on China's national defense construction aimed at safeguarding national security and territorial integrity*"¹².

Strong reactions came also from the Chinese media, while representatives of the academic community took a more nuanced stance.

Thus, People's Daily held the view that the U.S.-Japan Joint Statement over the Taiwan issue severely interferes with China's internal affairs, while the two countries' claim of "China's threat" is nothing but an "excuse for their military expansion in Asia-Pacific, which will pave the way for their aggression and interference in China's sovereignty"¹³.

Political analysts in China, while joining the outcry against U.S. and Japanese interferences in Chinese internal affairs, linked the inclusion of the Taiwan issue in the U.S.-Japan Joint Statement with China's intention to adopt the "anti-secession law"¹⁴, which, they believe, added a new rationale for the strengthening of the American-Japanese security alliance.

Some Chinese scholars think that this is not equal to say that the U.S. and Japan will take military actions in the case of a Taiwan Straits conflict, but a way to increase pressure on China and influence it into making the contents of the "anti-secession law" softer¹⁵.

Others consider that the Joint Statement is likely to send a wrong signal to the separatist

5. Regional implications

At a first glance, the agreements reached between the U.S. and Japan on February 19 might be old news, not necessarily requiring a special attention. After all, issues like North Korea or Taiwan have long been matters of common concern on the agenda of U.S.-Japanese talks and so were counter-terrorism or non-proliferation in more recent years. The two countries shared a common interest in developing cooperative relations with China or promoting fundamental values, long before the last SCC meeting.

What, then, makes the Joint Statement so important and why did it trigger such strong reactions from countries like China or North Korea?

Its relevance is to be found when analyzing, even though not in depth, the current state of affairs at three levels: domestic developments in the countries concerned, bilateral relations in the region and the U.S.-Japan security alliance.

To begin with, according to Kurt Campbell, former Deputy Assistant Secretary of Defense for Asia-Pacific, the Joint Statement, which will have "enormous consequences", signals that the U.S. may be refocusing on Asia, after concentrating on Afghanistan and Iraq, following

forces in Taiwan, who were given a shot in the arm, making them more rampant to push forward their way for independence.

The best way to avert a crisis in the Taiwan Straits and preserve peace in Asia-Pacific, they argue, would be for China, the United States and Japan to expand their military exchanges and cooperation and to set up a mechanism for strategic communication, which will enable them to elucidate their respective strategic intentions and to eradicate their strategic distrust¹⁶.

At its turn, North Korea accused Japan of plotting an invasion of Korea with U.S. assistance, as a first step toward its aspiration to rule a new "Greater Asia Co-prosperity Sphere", hinting at Imperial Japan's brutal domination of East Asia before and during World War II.

Thus, Rodong Sinmun, North Korea's state newspaper accused the Japanese of joining with the United States' "vicious hostile policy" toward North Korea and dismissed the "military threat" the two countries perceive from the Koreans as "far-fetched allegation fabricated by themselves"¹⁷.

the September 11, 2001 terrorist attacks. In his opinion, in the next four years of the Bush Administration, Asia will be the "most likely place where the U.S. can face major strategic surprises"¹⁸.

For the first time, Taiwan appears explicitly mentioned as a strategic goal of Japan. So far, Japan had preferred "strategic ambiguity", in order not to antagonize China, as proved by example, by the Japanese official position with respect to the Law concerning situations in areas surrounding Japan, which insisted that there was not a geographical, but a situational definition of contingencies that could affect Japan's security.

The Taiwanese government has apparently already welcome the new Joint Statement and expressed its interest in a security alliance with Japan, while Bloomberg quoted the Spokesman of the Japanese Foreign Ministry as saying that "Japan would provide logistical support to the United States if the People's Republic of China attacked Taiwan"¹⁹.

In the past two decades, China experienced explosive economic growth, which had a commensurate equivalent in terms of military modernization. For the first time, while stressing

the need of cooperative relations with China and welcoming the country to play a responsible and constructive role regionally and globally, The U.S. and Japan expressed concern about China's military build-up and urged it to show transparency in its military affairs.

This move can not be separated from developments taking place within the larger framework of Sino-Japanese relations. High level political dialogue between the two countries has practically been frozen since 2001, due to China's anger over Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi's repeated visits to the Yasukuni shrine, which shelters the spirits of the Japanese war-dead, including the World War II Class A war criminals. Other irritants that fueled the tensions accumulating between China and Japan, over the past year, were the intrusion of a Chinese submarine in Japan's territorial waters, the explosion of anti-Japanese feelings in China on the occasion of the Asian Cup soccer final between the two national teams, increased Chinese "maritime research" activities and test-drilling in disputed natural gas fields in the East China Sea, aggressive diplomatic offensive in Southeast Asia to reduce Japan's influence.

In response, Japanese policy-makers took other measures that are as many proofs that China is more and more seen as a threat to Japan. Suffice it to mention the decisions of 2004 to downsize, for the first time after the end of the Cold War, the contingent of the Ground Self Defense Forces (GSDF) in Northern Japan and increase the GSDF contingent in the South of the country, to upgrade fighter jets at Naha Base in Okinawa, in response to the modernization of Chinese Air Forces²⁰, as well as the decision of March 3, 2005 to discontinue yen loans to China by 2008, since the country "is experiencing swift economic growth and has resources for military modernization".²¹

China is constantly voicing its dissatisfaction about the strengthening of the U.S.-Japan alliance, which it views as a form of "containment" and is strongly against the U.S.-Japan ballistic missile defense system, which, it believes, is aimed also at protecting Taiwan and at reducing the deterrence capability of its own ballistic missiles.

Following the release of the U.S.-Joint Statement of February 19, it can only be assumed that the Sino-Japanese relations will have additional variables to deal with.

The Joint Statement also refers to a range of issues related to North Korea, from its nuclear programs and ballistic missile activities, to illicit activities and the abduction of Japanese nationals by North Korean agents.

Not only situated in the striking range of North Korea's ballistic missiles and threatened by Pyongyang that Tokyo will be transformed into a "sea of fire", Japan is increasingly being affected by that country's illicit activities, especially drug trafficking and counterfeiting. Moreover, the abduction of Japanese citizens by North Korean agents became a very inflammatory issue in Japan since 2002, to which the Japanese attribute equal importance to that of North Korea's nuclear and ballistic missiles programs.

Washington displayed support for Japan's position on the abductions more than once, but the inclusion of the issue in the Joint Statement reinforces it and reassures that the U.S. and Japan will remain united in their common stance against North Korea, should the six party talks resume. In addition, due consideration shown by the U.S. to the public Japanese sentiment is likely to contribute to the securing of the high support rates in Japan for the bilateral security arrangements, an important asset considering both the surge in anti-Americanism worldwide and the challenging tasks ahead the alliance.

The attention attached by the Joint Statement to the consolidation of the U.S.-Japan partnership with respect to international peace cooperation activities, non-proliferation of weapons of mass destruction or the eradication of terrorism prepares the legal ground for expanding the scope of an alliance started initially, in the aftermath of World War II, for the defense of Japan and later redefined to encompass the whole Far East.

As the participants in the recent "2+2" meeting declared in their joint press conference, the definition of the new set of shared strategic goals is the first in a three-stage process concerning the review of the U.S. force structure in Japan.

The second one involves the examination of the roles, missions and capabilities of the Japanese Self Defense Forces and the U.S. Forces in Japan, while the third stage will be the review of individual facilities and areas in Japan, with a view to maintaining credible deterrence in

parallel with reducing the burden on local communities.

As it is well known, the U.S. Administration is currently examining changes to the U.S. Global Defense Posture, whose underlying philosophy is the Quadrennial Defense Review 2001²².

As Under Secretary of Defense Douglas Feith declared before the House Armed Services Committee, on June 23, 2004, the goal of the realignment is to update the American defense posture so that it looks forward, not back to the Cold War. In this process, utmost importance will be attached to greater flexibility of the U.S. forces, their ability to deploy powerful capabilities rapidly anywhere in the world where they are needed and to strengthened allied roles²³.

6. Conclusions

Long accused by the United States for its "free ride" on security, in the past few years Japan has been taking remarkable steps to contribute to the strengthening of the Trans-Pacific alliance, once compared by an incumbent Japanese Prime Minister with an "unsinkable aircraft carrier".

Moreover, Japan appears willing to free itself from strategic ambiguity and to revise its security and defense policies, in line with the change of times.

It is in this context that the realignment of the U.S. forces in Japan must be considered.

The carrying out of the second and third stages of this process will lead to a redefinition of the roles and missions of the Japanese and American forces, increased inter-operability and a joint use of bases, which will allow the return of some facilities currently used by the U.S. forces in Japan, without jeopardizing their deterrence capability.

At the same time, Japan can expect to continue to be asked by the U.S. to shoulder more responsibilities within the alliance, since, as U.S. State Secretary Condoleezza Rice stated, in the joint press conference of February 19, "alliances, in order to remain vital, have to be upgraded and improved every day".

Self-imposed taboos and constraints are gradually fading away, under the influence of a growing realism and a better understanding of the complex regional and international realities.

Equally important is the fact that Japan appears willing to give up its traditional complacency and insularism and shoulder more responsibilities for maintaining regional and international security, within a robust alliance with the United States, which showed remarkable capacity of adjusting to the post-September 11 challenges.

Notes and bibliographical references

¹ "Show the flag" is the symbolic appeal made by then U.S. Deputy State Secretary Richard Armitage, in the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks against the U.S., when requesting a Japanese contribution in the war against international terrorism.

² *Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21st Century*, Defense of Japan 1998 (the White Paper of Japan's Defense Agency), The Japan Times Ltd., Tokyo, 1998, pg. 320-323

³ *Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation*, available on the official website of the Japan Defense Agency, http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/sisin4_h.htm

⁴ Richard Armitage, Paul Wolfowitz, Joseph Nye and others, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* – a bipartisan study released in October 2000, prior to the Presidential elections in the U.S., by the Institute for National Strategic Studies of the National Defense University,

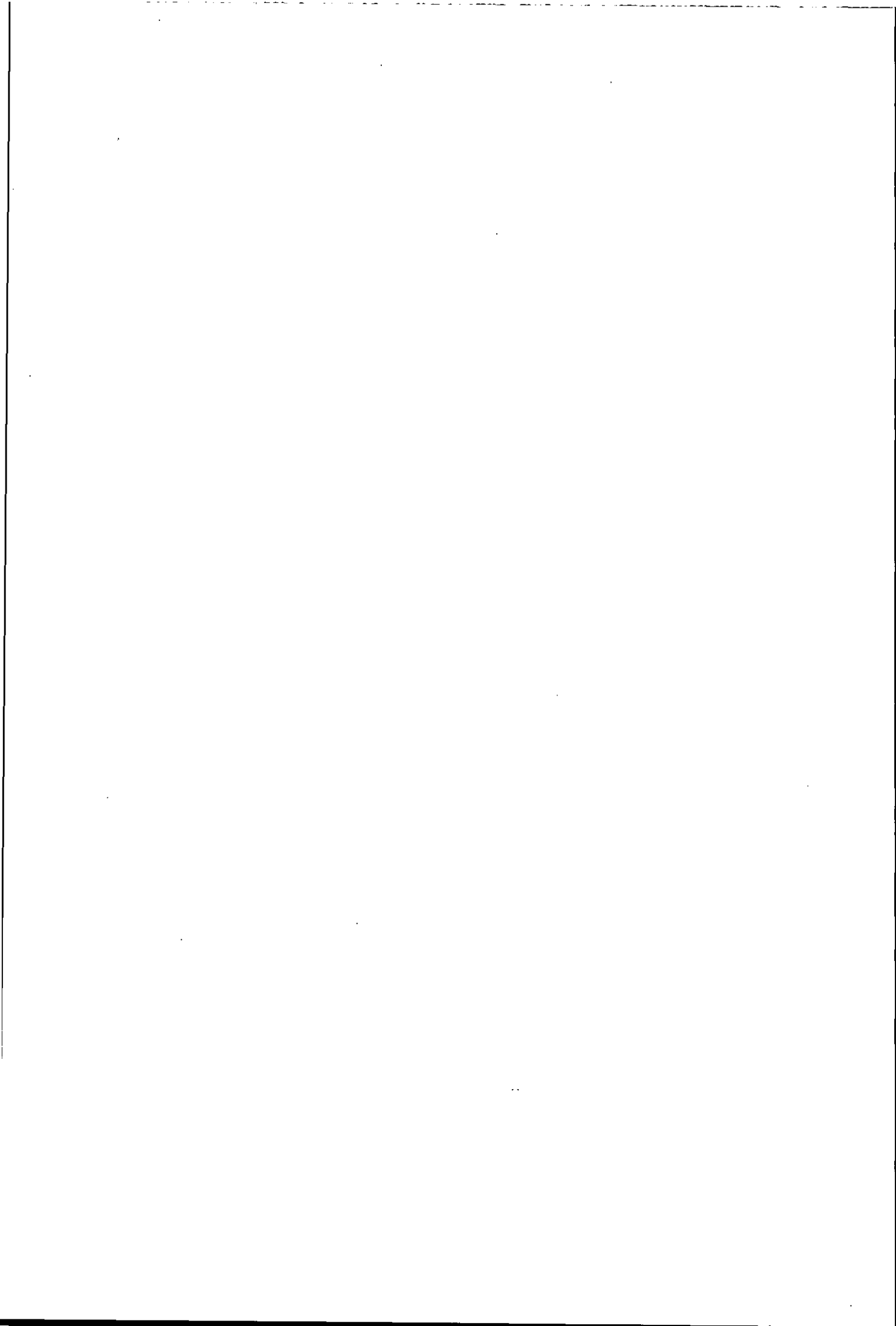
http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM

⁵ For a detailed account of Japan's contribution to the campaign against international terrorism, see Anca Mantulescu (under the penname of Ana Dragos), *Japan's Response to September 11 and Its Significance for the Japan-U.S. Security Alliance: A Historical Perspective*, Romanian Journal of International Affairs, Volume VIII, Number 4, 2002, pg. 108-141

⁶ "Boots on the ground" is an appeal attributed to U.S. Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz, when requesting the dispatch of Japan's Self Defense Forces to assist the U.S.-led coalition in the reconstruction of Iraq.

⁷ Richard Tanter, *Japan, Heisei Militarization and the Bush Doctrine*, http://www.nautilus.org/fora/security/0442A_Tanter.html

- ⁸ *Joint Statement, U.S.-Japan Security Consultative Committee*, on the official website of the Japanese Foreign Ministry, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>
- ⁹ The full text of the joint press conference is available on the U.S. State Department's official website, at <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/42492.htm>
- ¹⁰ *Joint Statement on North Korea*, on the official website of the Japanese Foreign Ministry, http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/fmv0502/n_korea.html
- ¹¹ Japan Times, February 21, 2005, quoting an unnamed Japanese official
- ¹² The full text of the statement is available on the Chinese Foreign Ministry's official website, at <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t184139.htm>
- ¹³ http://english.peopledaily.com.cn/200502/21/eng/20050221_174148.html
- ¹⁴ The "anti-secession law", currently debated by the National People's Assembly (?), aims at opposing and restraining the splitting forces of Taiwan independence.
- ¹⁵ http://english.peopledaily.com.cn/200502/05/eng20050205_173117.html
- ¹⁶ http://english.peopledaily.com.cn/200502/23/eng20050223_174441.html
- ¹⁷ <http://edition.cnn.com/2005/US/02/20/us.japan/index.html>
- ¹⁸ The Japan Times, March 3, 2005
- ¹⁹ Press Conference, Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 22, 2005. The Ministry's Spokesman refrained from commenting. <http://www.mofa.go.jp/announce/press/2005/2/0222.html>
- ²⁰ The Daily Yomiuri, March 4, 2005
- ²¹ The Daily Yomiuri, March 3, 2005
- ²² <http://www.defenselink.mil/pubs>
- ²³ Under Secretary of Defense Douglas Feith's Statement is available on the House of Representatives' official website at <http://armedservices.house.gov/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-06-23feith.pdf>



Assessment of Security Risks and Opportunities in the Black Sea Region

Teodora Moşoiu

The Black Sea region is one of the most heterogeneous areas being characterized by great diversity among nations. The region as a whole is coping with transition from authoritarian governments and centrally planned economies to pluralist democracies and free market economies. Not all the security risks that will be presented below affect each country or affect them in a similar degree or manner.

The rapid development of economic, technological, cultural, political and military changes usually identified with the globalization process, triggered a boomerang effect on the security challenges both at national and international level. The "post-international politics"¹, that is after the end of the Cold War, brought besides the more acute "old global" security challenges such as arms proliferation, overpopulation and impoverishment, new ones such as drug trafficking, international terrorism, massive human rights violation, civil wars, radicalization of religious movements and transnational criminality, basically resulted from the dismantling of the bipolar system, the demise of the Soviet Union which unleashed tensions the Cold War partially suppressed or covered.

The Black Sea region is very much exposed to the globalization threats that were already registered in other parts of the world. At the beginning of the 21st century "old" and "new" security threats are intertwined. Nowadays the emphasis is no more on the military ("hard") security challenges but on the non-military ("soft") security challenges.

With the end of the Cold War, the Black Sea region attracted international attention for both negative and positive reasons.

Unfortunately, there is no genuine, comprehensive security dialogue among Black Sea riparian states. Although the launching of the Black Sea Naval Cooperation Task Group

(BLACKSEAFOR), and establishment of the Black Sea Economic Co-operation Organization (BSECO) proved the value of pooling efforts and resources, little had been achieved.

The Black Sea's strategic importance increased significantly after September 11th. The promotion of a climate of peace and stability in the area can contribute directly to reducing a whole range of conventional and asymmetric threats to Europe's security. Individual countries in the region cannot effectively deal with emerging security challenges if they are insulated from their neighbors. In spite of different national interests and policies, a concerted approach toward security and stability is needed in order to benefit all.

Politically, the Black Sea area has a dual potential. This potential has on one hand *positive* developments characterized by the amplification of EU-NATO relationship with Ukraine and Russia, thus creating premises for promoting stability in the region and for the development of regional cooperation, which over the long term can generate a containment of those areas that have a conflict-driven potential.

On the other hand there is a *negative* potential characterized by the persistence of a *tensioned state of affairs, latent conflicts determined by separatist movements* (Moldova, Caucasus), by the *political instability* which determines the dismantling of state authority and the flourishing of organized crime which spreads to the Western Europe.

The serious threat to the stability in the region comes from the existence of *ethno-political clashes with intra-state and inter-state conflicts*. Of the armed ethno-political conflicts in the region (Abkhazia, South Osetia, Nagorno-Karabach, Transnistria, Chechnya), four remain "frozen" at the moment (the exception is Chechnya), with various chances to settle for a

political solution. Due to these conflicts, the jurisdiction of the central governments is not fully restored over the entire territories of states such as Azerbaijan, Georgia and Moldova.² *Ethnic nationalism* is still revealing in the area, especially in Turkey where demands for a Kurdish independent state are destabilizing not only Turkish domestic politics but also impacts on the stability of the Middle East (Iraq). Furthermore, extreme ethnic nationalism brings new concerns and threats to the states where this type of challenge is present. Terrorism is frequently associated with extreme nationalism, a reality that led to PKK/KADEK (KONGRA-GEL) inclusion on the list of terrorist organizations. Turkey is a well-known case for which ethnic nationalism triggers terrorism.

In some states of the wider Black Sea, the danger of further fragmentation is present. Right or wrong, there is a widespread perception that existing arrangements under the aegis of various international organizations have not delivered, and have not been particularly successful and effective in managing the conflict situation in the region. This applies to "pseudo-states entities" due to the politically motivated secessionist movements finishing in armed clashes and unilateral declaration of independence (Abkhazia, Transnistria, Nagorno-Karabach, Chechnya). The ruling elites of those entities are unaccountable both domestically and internationally and their behavior is unpredictable, thus representing a serious source of instability in the region. Last but not least, there are favorable conditions for the development and spreading of international terrorism.

Following the September 11th events, both NATO and the EU engaged in the war against terrorism, thus narrowing their agenda and compelling them to divert their attention from the Black Sea area traditional threats (this does not necessarily mean that funds and assistance will not be channeled to fight against asymmetric threats in this area). Regional ethnical and political conflicts will receive less consideration and a lack of aid and assistance would make the Black Sea region a target for both domestic and international terrorism. A weakening of state capacity to intervene or find proper solutions will bring feeling of vulnerability, allowing terrorists to engage in illegal activities.

Terrorist activities also generate instability and political challenges and they further intensified if supported by local extremists who can be influenced by international terrorist organizations or radical fundamentalist groups. Activity of Al-Qaeda cells had been registered in Transnistria, Chechnya and Abkhazia thus hindering the process of political normalization endeavored by the international community in these regions. These terrorist elements and the local extremists were mutually reinforcing their activities. On the one hand, local extremists aid and abet Al-Qaeda elements offering them the opportunity of training and hiding and on the other hand Al-Qaeda elements trained and recruited new members elected from the local forces.

Terrorism has been turned into a brandishing weapon and is extensively used by separatist regimes in the Black Sea region. That is why it is important to avoid the use of double standards with regard to terrorists and separatists. It is vital for Black Sea states as well as for the international community to adopt coordinated actions against states harboring terrorists or financially and militarily supporting them on the territory of another state. In order to carry on their missions, terrorists operate from state-uncontrolled territories, engaging in organized crime. The existence of such lawless territories leads to the destabilization of the region. Therefore, in order to eliminate terrorism in the region, more attention should be paid to the social, economic and political causes of growing terrorism and related mechanisms needed to deal with.

Organized crime poses a serious challenge to the security of region. Illegal trafficking of arms, human beings, drugs, materials and components for WMD is endemic in the region. Criminal networks are well favored by the permeability of the borders. Corruption, organized crime and terrorist activities form very often a downward spiral and are variables of an equation that has as unique result the political destabilization. If not contained, these flaws would not only isolate the region but they can further propagate, having as final destination Western Europe.

Due to its geographical location and political and economical situation, the Black Sea region is a gateway for illicit trade in radioactive substances, trafficking human beings, arms smuggling and extorting money. Therefore, no

one should ignore that *transnational criminality* in the area could be a source of funding for future civil wars either in the region or in the neighboring countries.

The successful functioning of Southeast European Cooperative Initiative (SECI) center in Bucharest, the *Regional Center for Combating Transborder Crime* can be a model to follow on how to handle such weaknesses. This initiative plays the role of a clearinghouse for cooperation and intelligence sharing among law enforcement agencies in Southeastern Europe. It facilitates direct cooperation between police and customs thus enhancing the states capacity to promptly prevent, react and fight against transborder criminality. The SECI Center already borne out very good results and should be taken into consideration as a pattern worth being followed in other parts of the Black Sea region, too.

Mechanisms of early warning, conflict prevention and crisis management are either *insufficient* or not well adapted to the new security environment. A possible resorting to force to settle problems or old grievances in the region could lead to expanded conflicts and could destabilize the whole region with repercussions on the whole continental Europe. Therefore, a deeper involvement of the international organizations (OSCE, NATO, EU) that can reinforce regional frameworks of cooperation and even develop new ones when necessary would alleviate the overall security situation.

Border disputes between countries in the region (such as those between Russia-Ukraine and Ukraine-Romania) and other contentious issues can provide a source of risk to national and regional security. There are two territorial disputes between Russia and Ukraine:

1. The *main obstacle known as Azov Sea problem* lies within the demarcation of water borders, which will separate the two countries. One positive step was the agreement signed in 1998 between Leonid Kuchima and Boris Yeltsin, which considered the Azov Sea as internal water of Ukraine and Russian Federation. From 1998 until present the Bilateral Commission created to reach the consensus concerning border delimitation did not progress at all. *Ukraine's proposal for the division of Azov Sea is to draw border along the middle line.* The UN Sea Law Convention envisages that only a 12-mile zone represents internal

waters of a state and that the waters situated beyond this distance must be considered international. This situation disadvantages Russia, which doesn't want any foreign presence in the Azov Sea. The situation is worsened if Ukraine is to become NATO member and hypothetically permit military ships to enter the Azov Sea.

Russian proposal is to divide the whole seabed and not have international waters, something similar to the Caspian Sea solution they proposed on multilateral talks.

If the Ukrainian solution is accepted, then Russia will receive a smaller territory. The last Commission meeting on July 2003 came up with no result.

2. *Another territorial issue, generating uneasiness in the bilateral relations, represents Kerchy Strait, which connects Black and Azov Seas and separates at the same time Crimea from the Russian Tamansky Peninsula.* The most recent scandal around Tuzla Island, situated between Crimea and Tamansky Peninsula, has proved that geopolitical interests are at stakes (Tuzla Island allows the control of the military and commercial ships in their transit between the Black Sea and Azov Sea). Invoking ecological concerns, the authorities of Krasnodarsky Kray launched on September 2003 a dam building project to restore damaged seaboard of Tamansky Peninsula, intentionally omitting to say that such a move can incorporate Tuzla Island into the Russian Federation's territory. The order was given from Kremlin when somebody explained to the president Putin that until 1925 there was no island, but only the Tamansky Peninsula. Therefore, in order to restore historical justice and to accompany their intention of building a new base in Novorossiysk, local authorities began their work. Russia considers Kerchy Strait common territorial waters, a move that will further allow incorporating the island under its administration. The Ukrainian authorities responded with the dispatch of a military troops on Tuzla Island and most extremist in Ukrainian Rada proposed not to ratify the recently signed Agreement on Common Economic Space so praised by Russian president.

Border dispute between Ukraine and Romania is somehow different having economic implications. The discovery in the mid-1990s of 17 major oil and gas deposits in the Serpents Island region started the dispute between Ukraine and Romania.

Although Romania and Ukraine successfully demarcated their land borders, by 1995 the Romanian-Ukrainian dispute over this maritime region flared up anew as Romania sought to appeal to the International Court of Justice. In response to Romania's intention, Ukraine built up military installations on Serpents Island, although the 1997 basic treaty forbade Ukraine from placing "offensive weapons" there. Ukraine built a modern wharf, seismic station, wind-and-diesel power station, modernized military barracks, and a telephone communications network. In May 2002, the Ukrainian government earmarked \$32 million to expand infrastructure, communications, and economic activities on Serpents Island, as well as to demilitarize it.

Even though a basic treaty had been signed by Romania and Ukraine in 1997, problems pending to maritime border delimitation were postponed until June 2003 when a border treaty was signed with the provision that the maritime border in the *Serpents Island* region will be decided after new talks (bilateral talks started in July 2004). Indecision over the exclusive economic zones and the Serpents Island dispute strained somehow the relations between the two countries.

To this dispute another one was added, when Ukrainian authorities decided the controversial construction of Bastroe Channel a huge new navigable waterway for seagoing vessels in the Ukrainian section of the Danube River. The illicit excavation and planned damming of the mouth of the Bastroe Channel of the Danube has alarmed not only the ecologists, who fear it will drain the estuary and put out of action the present navigable Sulina waterway but also has upset Romania, the principal custodian of the Danube's Black Sea flood plains. The motive for Ukraine's action appears to be its determination to avoid paying transit fees for its ships using the Sulina channel on the Romanian side of the Danube Delta.

Negative international perception of the region as a potential source of insecurity and instability that can easily widespread across Europe, although is not a security challenge *per se*, impacts mostly on the flows of funds and foreign investment.

The Black Sea region countries are subjected to the new **defense-military challenges** that appeared in this area as a consequence of the bipolar system's dismantling and they are correlated with the newly emerged asymmetric threats.³ In the absence of the established European security order in the region, the spread of military threats found fertile ground.⁴

Russian security policy still follows the pattern of spheres of influence and it identifies itself and acts as a Eurasian state (in geopolitical and security terms).⁵ Therefore, chances to form a unified European space are not foreseeable in the near future. Most probably there will be *two separated security region* (one within the framework of the EU and/or NATO and the other one within Commonwealth of Independent States). The prospect of creating new dividing lines that intersect the Black Sea region is real. On the one hand Turkey, Romania, Bulgaria, Georgia and even Ukraine are associated in one form on another to the Euro-Atlantic military alliance (some of them are NATO members, some will become very soon, some declared their intention to join NATO). On the other hand, Russia founded on 28th of April 2003 a military initiative called "The Collective Security Treaty Organization" (CSTO-members Russia, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kirghistan, Tajikistan) just to show on the one hand that it is at least a regional power whose sensitivities should be taken into consideration and on the other hand to minimize NATO's enlargement to its former area of political influence.

Military security in the Black Sea region could be jeopardized by the Russian's ambitions to develop a powerful naval force. The paradox is that the naval force is not complemented by a developed system of naval bases. Although the Russian naval forces were granted the right to use until 2017 Sevastopol naval base (according to a deal struck in 1997 between the two presidents Kuchma and Yeltsin for 10 years period of time), divergent Russian-Ukrainian interests compelled the former to build up a new one in Novorossiysk (surrounded by a belt of ethnic instability), starting 2005.

Small arms and light weapons (SALW) are perfect means to catalyze and boost the magnitude of armed violence, posing a new layer of threat to security through armed criminality and even terrorist activities. There is no news that a huge amount of weapons had been spread out

throughout the Black Sea region either as a result of the dismantling of the USSR or as a result of conflicts; furthermore, loose control over the weapons' stocks placed on the territory of Georgia, Ukraine and Moldova made them easy targets for "freedom fighters" who purchased or looted the much needed arms. In an effort to contain further unexpected consequences, NATO through its Partnership for Peace Trust Fund created special programs designed to destroy obsolete/excess weapons.

A vicious circle appears because the widespread arms accessibility is promoting criminality, fueling existing conflicts or catalyzing new ones. Arms availability stimulates illegal activities, organized crime and the creation of *illegal armed groups* inflicting upon state authority, sometimes touching critical aspects of state's survival.

Full accountability of the armed forces and genuine democratic and civil oversight of the military in the Black Sea region have a different degree of applicability. Champions in this field are both Romania and Bulgaria that started an unprecedented reform of their security sector allowing for a concrete implementation of durable civil-military relations. Turkey has its own specificity registering notable progress especially in respect of possibly becoming a EU member. In Russia, Ukraine and Georgia civil-military relations are only incipient but there are hopes that incentives of future NATO membership for Georgia and Ukraine would make state authorities more committed to develop such values, a true barometer of democracy.

Defense reform in all Black Sea's riparian states is both a politically sensitive and resource demanding issue. Defense reform is a necessity especially in those countries aspiring to NATO status and has its own set of challenges. Therefore, the armed forces have to undergo a process of deep transformation starting with their structure, missions, doctrine, and modernization.

Romania and Bulgaria have successfully transformed their armed forces, increasing their professionalism and preparing them for a full range of missions from collective defense to peace support operations.

Georgia was benefiting from GTEP (*Georgia Train and Equip Program*) launched by U.S. in May 2002. Under the GTEP, U.S. special forces

instructed every level of the Georgian military, from its top leaders – equivalent to the U.S. Joint Chiefs of Staff and Department of the Army – to officers and enlisted soldiers in line units. The graduates will in turn train other Georgian soldiers (*train the trainers*). As part of the training program, the U.S. supplied small arms, ammunition, uniforms, communication equipment, and other gear. Turkey also granted Georgia in 2003, USD 2.8 million for upgrading its military. The Turkish grant was intended to help Georgia refurbish the Marneuli military air base and to improve the infrastructure of the military base at Vaziani, the headquarters of the elite 11th Army Brigade, which is being brought up to NATO standards.

In the process of defense reform Ukraine is receiving support and assistance through NATO-Ukraine Commission. Thus, a *Joint Working Group on Defense Reform* had been created providing a forum in which NATO and Ukraine are able to exchange views and expertise on a broad range of defense issues, including the revision of national security concepts, military doctrine, force planning, budgeting, military downsizing and the transition of personnel from the military to the civilian sectors.⁶

As part of the defense reform, states in the region also started a process of downsizing of their forces. This is a serious challenge that needs an appropriate approach, that is a balance between the speeds with which it must proceed, the number of personnel that must be reduced and the need to alleviate the economic consequences for the people involved. The downsizing process must be managed carefully not to create negative reactions that may have an undesirable influence on the whole defense reform process.

In addition to the armed forces' reform, society as a whole is challenged by the need to reform the entire range of security agencies (*security sector reform*) that comprise the police, interior troops and security/intelligence services and significant changes in the security sector require not only financial resources but also a transformation of mentality.

As for the **economic** field, the Black Sea region is characterized not only by **challenges** but also by **opportunities**.

Given the region's strategic position as a natural link between Europe and Asia and between Central Asia and the Middle East, the

Black Sea region is a vital trade route as well as an important area of economic transit. Located at the crossroad of existing or potential routes of energy transportation from Asia to Europe, the Black Sea region is becoming a focal point of the grand "geopolitics of oil". Consequently, instability and conflict potential that might inflict on the region energy resources and economic prospects can produce damaging effects at continental level.

Energy transportation in the Black Sea region has potential to become either an aspect contributing to the consolidation of the regional security or a source of regional conflict and rivalry (as it is today) engendering energy and pipeline security and destabilizing regional cooperation.

Many analysts consider the wider Black Sea region as the third source of oil and gas in the world after the Persian Gulf and Western Siberia resources.⁷ This region is also rich in minerals, has a favorable climate for agriculture and a well-educated labor force. However, the successor states of the former Soviet Union do not have the necessary means to exploit these resources. Therefore, enormous investments to develop the redundant, obsolete transportation system and infrastructure are required.

The European Commission has developed several multilateral infrastructure programs for the wider Black Sea region. Five Central Asian and three South Caucasus countries together with the EU launched the transport corridor Europe-Caucasus-Asia (*TRACECA* Transport Corridor Europe Caucasus Asia) program in 1993, as a re-emergence of the "Silk Road". This consists of EU-funded technical assistance and catalytic investment support (so far almost 110 million euros) to develop a transport corridor on an East-West axis from Europe, across the Black Sea, through the Caucasus and the Caspian Sea to Central Asia building on the Trans European Networks on EU territory, the Pan European Transport Corridors in Europe, especially the Black Sea Pan European Transport Area and the *TRACECA* route to Asia.⁸

The technical assistance provided through the *TRACECA* program has helped to attract large investments from the international financial institutions, in particular EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) and the World Bank. The *TRACECA* process led to the signing of the "Basic Multilateral Agreement on International Transport for the Development of

TRACECA" in 1998 by 12 countries from Eastern Europe to Central Asia, among them all BSEC member states except Albania, Greece and Russia. Moreover, the initiative on the Multilateral Agreement on Transport extended the scope to all Black Sea littoral states (including Romania and Bulgaria) and to all regional actors: Russia applied in April 2000 to adhere to the agreement and Iran has been an observer since September 1998.

The Partnership and Co-operation Agreements set the parameters for EU-Newly Independent States relations in almost all of these countries. Of particular relevance to the *TRACECA* program is the fact that, in each of these agreements on transport, they include an article, which commits the parties involved to strengthening cooperation in the field of transport policy in order to modernize and develop transport systems and networks throughout the region with a final aim to achieve a more global transport system. Furthermore, both Common Strategies adopted by the Council for Russia and Ukraine make specific references to the *TRACECA* program.

Specific projects supported under *TRACECA* included the modernization of the Georgian port of Poti, the Azeri port of Baku, and the development of ferry connections between Georgia and Ukraine. These projects are designed to promote the economic development of countries involved, reduce their economic dependence on Russia and former Soviet transport links, and encourage sub-regional cooperation. *TRACECA* also illustrates why sub-regional cooperation, especially in relation to economics, energy corridors, transport links and pipelines cannot be separated from the wider international politics of the region.

The Interstate Oil and Gas Transport to Europe (*INOGATE*) is also an EU-funded regional program of technical assistance and modest investment support for oil and gas infrastructure in the wider Black Sea region and was launched in 1995. *INOGATE* program has the following main objectives:

- Rehabilitation, rationalization and modernization of the regional oil and gas networks
- Assessments of alternative or complementary oil and gas routes from the Caspian and Central Asian regions to European and Western markets
- Improvement of regional trade of energy products.

A treaty setting out an institutional system aimed at facilitating the development of oil and gas transportation networks, was signed in July 1999 and entered into force in 2001, opening up for the participation in INOGATE of countries not covered by the Commission's TACIS program. Nowadays, this agreement comprises 50 participants, including all BSEC member states except Russia.⁹

The European Union has strategic interests in the oil and gas of the region. Agenda 2000 confirms the importance of the Black Sea as a future external border of the EU, establishing a direct link with the hydrocarbon resources of the Caspian basin, Central Asia and Russia. The latest communication of the Commission on the energy balance shows not only that the EU energy demand will increase during the next ten years, but also that the share of natural gas will go up drastically. It is therefore important for the EU to be able to benefit from new sources of supplies, such as the Caspian Sea, Northwestern Russia, Central Asia, Middle East and North Africa.¹⁰ The most natural market for this potential is continental Europe.

INOGATE is focusing not only on the rehabilitation and reactivation of existing energy routes but also on the development of new strategic pipeline network.

Regarding the gas network, the activities will concentrate on the development of regional markets in Central Asia and Eastern Europe. A special effort will be made to include Russia and to re-open cooperation with Kazakhstan. Regarding Eastern Europe, consolidation of the transit to Ukraine through Belarus from Russia and Central Asia will be a major task, as well as the consolidation of the interconnections with candidate countries and the new member states. In addition, the security of Caucasus' gas supplies will be subject to particular attention in the context of a possible settlement of the Nagorno-Karabakh issue, as well as the need for energy supplies to Armenia to substitute for Medzamor Nuclear Power Plant (NPP). As far as oil is concerned, rehabilitation and improved efficacy of the existing network from Kazakhstan to Central Europe through Russia and Ukraine will be followed. In Eastern Europe, cross border infrastructure between Ukraine and Belarus with the Baltic States, Poland, Slovakia, Hungary and Romania will be taken into consideration.

The latest developments in the Caspian region may prefigure the following oil routes.

The *Caspian Pipeline Consortium (CPC)* project connects Kazakhstan's Caspian Sea area oil deposits with Russia's Black Sea port of Novorossiysk. Although the pipeline transverses Russia and was developed in conjunction with the Russian government, development of the CPC has, for the first time, given the Caspian Sea region a viable alternative to the Russian dominated northern export routes (namely Atyrau-Samara). The pipeline's first crude oil was loaded at Novorossiysk on October 15, 2001, and the pipeline was officially opened on November 27, 2001. Most of the oil routed through CPC comes from Kazakhstan's Tengiz field, however, several other Kazakh fields will be contribute to oil transportation through this pipeline. These new connections are expected to increase the output (415,000 bbl/d at the end of 2003). Additional Caspian oil exports through the CPC pipeline will increase congestion in Turkey's Bosphorus Straits, which connect the Black Sea to the Mediterranean. Turkey has raised concerns about the ability of the Bosphorus Straits already (a major checkpoint for oil tankers) to cope with increased traffic. Turkey has stated its environmental concerns about a possible collision (and ensuing oil spill) in the Straits as a result of increased tanker traffic from the launch of the CPC's pipeline. As a result, there are a number of options under consideration for oil transiting the Black Sea to bypass the Bosphorus Straits.¹¹

Azeri oil already reaches the Black Sea port of Supsa (Georgia), supplying the countries of Central and Eastern Europe.¹²

As regards the Azeri-Georgian-Turkish pipeline (*Baku-Tbilisi-Ceyhan-BTC*), it remains up to the private sector to follow up with investments (U.S. is one of the major investors).¹³ Support may be provided to the development of a multi-modal oil transport system from Central Asia through Caucasus to the Georgian ports in the Black Sea, in the framework of the INOGATE Agreement. For Eastern Europe, support may be provided through the INOGATE agreement, to Ukraine, for the achievement of the Odessa-Gdansk project. Given Russian participation, support for the upgrading of the Kazakh-Russian export network may be considered.

Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline will export Azeri (and quite possibly Kazakh) oil along a 1,040-mile route from Baku, Azerbaijan via Georgia to the Turkish Mediterranean port of Ceyhan, allowing oil to bypass the Bosphorus Straits. This pipeline is scheduled to be completed in 2004, with oil to begin flowing in 2005. The BTC project has faced numerous challenges during its initial phases. After allaying initial fears that the pipeline was technically infeasible given its considerable distance from oil fields, the projects developers now faced also criticism from local and international non-governmental organizations, which consider the project to be environmentally hazardous, threatening regional archeological sites, and in violation of international human rights. In spite of all these complains, plans are still on schedule for completion during the fourth quarter of 2004¹⁴ and they have received the operational go-ahead from the major and they investors.¹⁵

As regards gas, the strategic elements to be taken into consideration are:

➤The need to satisfy the northern market (Baltic gas ring) and the substitution of power from Ignalina Nuclear Power Plant. The potential of gas deposits in northwestern Russia (both onshore and offshore) should be thoroughly investigated as a strategic option.

➤The supply of Ukraine and South Eastern Europe in the context of ongoing bypassing projects implemented by Russia: "Yamal" (Russia-Belarus-Poland-Germany) and "Blue stream" (Russia-Turkey) crossing the Black Sea with a positive impact on Chernobyl and Kozlodui NPPs issues.

➤The need to satisfy the growing Turkish market and need to transit gas to the Balkans by the development of the southern corridor (gas pipelines linking Caspian and Iranian gas to the Turkish and the South East European grids). The most important natural gas pipeline, known as the "South Caucasus Pipeline," "**Baku-Tbilisi-Erzurum**", or "BTE", will run parallel to the Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline for most of its route before connecting to the Turkish infrastructure near the town of Erzurum. The South Caucasus pipeline is designed to carry natural gas from Azerbaijan's Shah Deniz field. The project is scheduled to be completed in time for the Shah Deniz project's first contracted exports to Turkey in 2006.

➤The security of gas supplies to the Caucasus in the perspective of conflict resolution (Nagorno-Karabakh) and the security of supplies of Armenia in the framework of the closure of Medzamor NPP.

The energy-related geopolitical interests projected the wider Black Sea region in the attention of some major international players. Thus, through the initiatives and the programs launched, the EU have a major, long-term interest in being connected to the vast resources and opportunities for trade and investment in the emerging markets of the Black Sea region's countries.

The Russian Federation is also a key player in the energy equation especially that its economic recovery and further improvement are based on oil and gas resources. Until now, Russia had a say in vital matters such as pricing policies and pipeline routes or outlets. Moreover, Russia always used the energy policy as a strategic tool, as a pressure instrument to achieve its political and military goals. Needless to say that besides the fact that the transportation capacities are not sufficient they are mostly controlled by the Russian Federation.

The United States has also a vital interest to ensure supplies of energy and to increase energy security by diversifying the sources of energy to the U.S. and world markets.¹⁶ Moreover, the U.S. is primarily concerned with its geo-political interests and strives for the lessening of Russian influence in the region as well as the attenuation of the market power of OPEC.

In economic terms some observers believe that a new dividing line had emerged in the region: when the United States, Turkey, Azerbaijan and Georgia support a project, both Russia and Iran object, since they perceive any project backed by the U.S. as negative for political reasons. From Turkey's perspective, the United States has the potential to play a positive, constructive role as a counterweight to the ambitions of Russia and Iran. These projects could change the geo-politics of Caspian oil and gas. Russia and Turkey would be entering into contracts of symmetrical mutual dependence for gas supplies and oil exports, and a new strategic partnership instead of geo-political competition over the Black Sea will emerge. Energy-oriented cooperation between Turkey and Russia may play a crucial role in regional security arrangements.

Russia is cautious of TRACECA because the program will have a tendency to reduce the Southern Newly Independent States' dependence on it and thus weaken its political influence in the region. While TRACECA provides a debatable positive example of regional cooperation it also reveals that such cooperation has the potential to exacerbate existing competitive power dynamics in the wider Black Sea region. The same dynamics exist with regard to the debate over possible pipeline routes for gas and oil from the southern NIS: particular routes will encourage cooperation between certain groups of states but they will also exclude or reduce the influence of other state.

Another geo-economical aspect that was insufficiently publicized and should be taken into consideration is the transportation water-channel Rhine-Danube-the Black Sea that can be further connected to the "Silk Road". This project will have social, political and economical implications meant to give an impulse to the stability process not only in the wider Black Sea region but also in the Danube's riparian states.

Questions are raised about the wisdom of Black Sea nations and other major players acting in the region in adopting a new model of consensual geo-strategy instead of the old paradigm of confrontational geopolitics.

Healthy and sustainable economic development is a pre-requisite for the stability of the Black Sea region. Indicators that characterize this type of economy such as low level of inflation, positive trade balances, public spending and sustainable growth should thus ensure the long-term stability of the region.

Difficulties in attracting foreign investments are sometimes a consequence of the perception that states in the region are not reliable partners or that the security environment does not allow for long-term benefits. In some Black Sea riparian countries the necessary conditions for attracting foreign investments are not settled or are not rightly applied sending a signal of inconsistency and therefore creating a fuzzy climate.

High unemployment rates and lack of labor force mobility and flexibility hinder the process of transition from the command economy to the market economy and put a pressure on the efforts that need to be taken by the state authorities in restructuring certain economic sectors.

Dependency on vital external resources (such as oil and gas) could affect not only the economic development but can also subjectively induce a certain behavior to be followed satisfying that country which owe these crucial resources.

NOTES:

¹ James Rosenau, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1990.

² James Sherr, *Democracy in the Black Sea Region: The Missing Link in Regional Security*, Conflict Studies Research Center, July 2002, p. 11.

³ G. Herd & F. Moustakis, *Black Sea Geopolitics: Dilemmas, Obstacles & Prospects*, Conflict Studies Research Center, July 2000, p. 22.

⁴ Yury Temirov, *Security in the Black Sea Region: Military Threats and Potential*, Conflict Studies Research Center, March 2001, p. 43.

⁵ Idem, p. 45.

⁶ <http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-ukr.htm>

⁷ CRS Report for Congress, Bernard A. Gelb, Specialist in Industry Economics Resources, Science, and Industry Division, *Caspian Oil and Gas: Production & Prospects*, April 9 2002.

⁸ European Commission, External Relations Directorate General Directorate Eastern Europe, Caucasus, Central Asian Republics, *Tacis Regional Cooperation Indicative Programme 2000-2003*,

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/ip2003_reg_coop.pdf, accessed 26.02.2004

⁹ EastWest Institute, *Energy and Pipeline Security in the Black Sea Region*, Conference Report, 2001, p.8

¹⁰ European Commission, External Relations Directorate General Directorate Eastern Europe, Caucasus, Central Asian Republics, *Tacis Regional Cooperation Indicative Programme 2000-2003*,

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/ip2003_reg_coop.pdf, accessed 26.02.2004.

¹¹ *Caspian Sea Region*, August 2003, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspian.html>, accessed December 2003.

-
- ¹² World Bank Extractive Industry Review, *World Bank Pipeline in Georgia and Azerbaijan*, Budapest, June 2002.
- ¹³ Caspian Energy Update, *Turkey's Caspian Energy Quandary*, Center for Strategic and International Studies, p.1. <http://www.csis.org>, accessed December 2003.
- ¹⁴ *Caspian Sea Region*, August 2003, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspian.html>, accessed December 2003.
- ¹⁵ Michael Emerson et al., *The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and Their Near Abroad*, Center for European Policy Studies, 2001, p. 39.
- ¹⁶ EastWest Institute, *Energy and Pipeline Security in the Black Sea Region*, Conference Report, 2001, p. 8.

La nature impériale de l'Union Européenne: entre le modèle étatique et le réseau transnational (I)

Madalina-Virginia Antonescu*

Introduction

Dans le monde globaliste, l'Union Européenne représente une entité tout à fait originale¹. Il est difficile de l'encadrer avec précision dans un certain modèle d'organisation politique. Cet article essaye d'analyser les liens qui peuvent être établis entre ce système sans précédent dans l'histoire et deux grandes notions qui ont profondément influencé l'ordre international dans l'histoire: l'État et l'Empire. Le plus résistant (par sa structure politique et juridique, par son organisation des pouvoirs politiques, par sa capacité de survivre à son fondateur, par le pouvoir de créer de grandes civilisations) est l'Empire étatique, comme le type de structure impériale ayant à l'origine un État ou une association d'États. Il n'est pas nécessaire que l'Empire étatique soit attaché à une seule nation (base uni-étatique) ou à plusieurs nations (base multi-étatique).

La première partie sera concentrée sur la comparaison entre l'État comme notion juridique et le système de l'Union Européenne, en

continuant avec la deuxième partie, de débattre la notion d'Empire, de la définir d'une perspective politique, parce que cette notion n'est pas dans l'attention de la doctrine juridique actuelle, et finalement, de déceler les potentielles composantes impériales de type étatique dans l'Union Européenne. La deuxième partie sera ouverte, également, à des perspectives juridiques et politiques d'analyse centrées sur la question de savoir si dans le cas de l'Union Européenne on peut parler d'un Empire post-étatique dans la mesure où il est attaché aux réalités autres que celles qui définissent actuellement l'ordre international comme communauté d'États.

La première partie essaiera de montrer que les éléments étatiques peuvent être considérés comme des traits impériaux et comme des caractéristiques de l'Union Européenne, en dépit d'un point de vue contraire, basé sur l'idée qu'il ne faut pas rattacher à une réalité nouvelle comme l'Union Européenne, de vieux concepts qui n'ont aucune relation avec celle-ci.

I. La spécificité de la nature étatique de l'Union Européenne

L'ensemble du système politique de l'Union Européenne ne peut pas être conçu en dehors de la conception d'organisation étatique. Soit qu'on considère l'Union Européenne comme une seule entité homogène avec une identité politique et juridique propre, avec des institutions et des pouvoirs qui ont incidence sur la totalité du « territoire communautaire », comme une entité

qui est un seul grand État², soit qu'on voit ce système politique sous la forme d'une association d'États, il est important dans les deux situations d'établir si l'Union détient les trois éléments constitutifs d'un État dans le sens juridique et d'analyser la spécificité de cet ordre européen étatique, qui ne peut pas être confondu ou réduit à un ordre étatique de type classique.

* Madalina-Virginia Antonescu a la maîtrise en droit, de la Faculté de Droit, Université de Bucarest et du Collège Juridique Franco-Roumain d'Études Européennes, étant diplômée de l'Université Européenne de Sorbonne, Panthéon, Paris I. Elle a terminé le master en Relations internationales et intégration européenne à l'École Nationale d'Études Politiques et Administratives de Bucarest, et à présent elle est doctorante en droit européen, à la Faculté de Droit, Université de Bucarest. Elle est experte à l'Institut Roumain des Études Internationales « Nicolae Titulescu ».

L'une des caractéristiques des États démocratiques est le **respect du principe de la séparation des pouvoirs**, ce qui signifie que chaque État démocratique doit répartir les pouvoirs politiques d'une façon déterminée et précise, pour éviter la centralisation et la hiérarchie; or, dans l'Union Européenne, ce principe sacré pour un ordre étatique démocratique n'est pas consacré comme tel par les traités constitutifs, ce qui ne signifie pas que la nature étatique est, par ce fait, rejetée, ni que l'Union est une entité non-démocratique.

Même en adoptant une certaine confusion des pouvoirs, l'Union reste fondée sur **une structure institutionnelle plus étatisée**³ (en comparaison avec celle d'une organisation internationale) qui suit **une certaine logique d'organisation étatique** (l'existence des pouvoirs législatif, exécutif, juridique qui sont affectés à un objectif intégrationniste) et qui avère le passage d'une conception unitariste sur l'État européen (l'étape actuelle de l'Union, à notre avis) à la conception fédérale (l'étape post-constitutionnelle).

A. La condition spécifique des éléments étatiques dans la structure unionale européenne: du dépassement de la logique territoriale vers l'idée de fonctionnalisme transnational

Pour analyser l'hypothèse de la nature étatique de l'Union Européenne, il est important d'abord de remarquer l'un des traits spécifiques de ce processus dynamique, complexe et original qui est l'Union Européenne, c'est-à-dire la **transgression de chaque élément étatique – la population; l'espace géographique où se trouve cette population; le gouvernement juridique et politique qui exerce l'autorité politique sur cette population – vers un nouveau type de structure transterritoriale, transnationale et transgouvernementale**. En fait, la construction européenne montre l'impact de la globalisation sur les trois éléments principaux de l'État dans le sens westphalien du terme.

Tous ces éléments subissent d'importantes modifications, ils sont élevés à un niveau

fonctionnaliste, nouveau, basé sur l'interdépendance et sur l'acceptation d'espace commun, sans frontières internes. Cette situation peut avoir des effets essentiels sur la conception classique de l'État, on peut conduire vers l'édification d'un peuple européen fondé sur la dimension politique de la citoyenneté européenne⁴ et ayant la conscience de bâtir ensemble un avenir commun dans l'Europe; vers un espace économique sans frontières; vers une modalité de gouvernance à plusieurs niveaux et avec des institutions européennes transnationales.

Mais la plus importante modification opérée par la construction européenne est faite sur le territoire, en l'absence duquel il ne peut exister ni d'État nation, ni d'Union - comme État dans le sens classique.

1. La sublimation du territoire dans l'UE: l'apparition d'un espace fonctionnel

Le plus important élément d'un État est le territoire⁵; sans lui, ce type d'organisation politique ne peut pas exister. Caractéristique pour l'Union est l'existence d'un **énorme espace qui a reçu un sens économique, fonctionnel, de « territoire communautaire »**⁶ concrétisé ou mis en valeur par différents objectifs comme « le marché unique », « l'espace de liberté, sécurité, et justice », « la zone Euro », « l'union douanière », « l'union économique et monétaire ».

Ce type original de territoire est **dynamique** (parce qu'il est en permanente évolution, dès l'apparition des Communautés Européennes et jusqu'à l'étape actuelle de l'intégration); **pluridimensionnel** (formé de plusieurs domaines: douanier; commercial; judiciaire et

policier; monétaire; économique); **volontairement formé** (par l'accord des États membres qui peuvent se retirer s'ils considèrent nécessaire de ne plus appartenir à ce territoire).

La plus importante dimension du territoire de l'Union Européenne (l'étape communautaire étant, à notre avis, dépassée par la complexité accrue de ce territoire et par l'apparition d'une étape nouvelle d'intégration, illustrée par l'Union Européenne) est celle **politique**. Comme **territoire politique**⁷, le territoire de l'UE devient la base matérielle, concrète sur laquelle les institutions de l'UE exercent directement le pouvoir politique sur les particuliers vivant dans cette zone.

Le territoire c'est plus qu'une « zone » (qui peut être une région infra-étatique ou composée par plusieurs États), **il est par définition l'un des éléments essentiels pour l'existence d'un État dans le sens westphalien du terme** – comme espace avec des frontières précisées dans des traités internationaux et reconnues par les États, au-delà duquel le pouvoir politique de l'État ne peut pas s'exercer sans léser le pouvoir similaire d'une autre État sur le territoire qui appartient à lui. Cette notion à la fois juridique et politique a été conçue pour fragmenter la vie internationale en formant un monde des États. Presque tous les territoires du monde actuel appartiennent aux États.

L'expression directe de la liaison entre l'État et le particulier vivant sur son territoire est la citoyenneté (comme expression politique et juridique), consécration du pouvoir exercée par l'autorité étatique sur la communauté qui vit sur ce territoire.

Dans les traités sur les Communautés Européennes la notion de «territoire communautaire⁸» n'est pas utilisée; au contraire, on souligne le rôle prédominant des États membres qui «se mettent d'accord» sur telle ou telle politique pour lui donner un caractère communautaire (comme c'est le cas de la politique agricole ou commerciale).

Les politiques communes sont implémentées à un niveau communautaire, en utilisant les moyens et les instruments des Communautés, pour acquérir un objectif communautaire spécifique et inscrit dans les traités. Même si ces politiques partent d'un accord interétatique, elles sont conçues pour donner un sens à l'intégration européenne, pas pour accomplir un simple intérêt national. Comme territoire avec une forte connotation fonctionnaliste économique, le territoire communautaire se différencie à l'égard des territoires nationaux des États membres justement parce que **les États n'ont plus la compétence exclusive d'exercer certaines politiques ou d'imposer certaines règles de droit aux particuliers.**

L'existence du territoire communautaire, si contestée par les adeptes de la vision non-étatique sur l'Union, est prouvée par les pouvoirs politiques et par les compétences concrètes, fonctionnelles que les Communautés et l'Union détiennent soit exclusivement, soit en partage avec les États, mais qui sont conçues et exercées sur l'ensemble d'un territoire transnational

déterminé et ne sont pas applicables seulement pour le territoire d'un seul État ou pour un groupe des États membres. Même si les États sont ceux qui implémentent certaines politiques (dans le cas des compétences partagées), c'est toujours l'idée d'unité du territoire européen qui constitue le but de chaque politique.

Le territoire communautaire est **atypique** en comparaison avec le territoire étatique, parce qu'il n'est pas construit pour isoler mais pour **«mettre en commun»**, pour aboutir à une certaine idée de transnationalité qui n'est pas cependant absolutisée (parce que le territoire communautaire a des frontières externes, pour le séparer des territoires appartenant aux pays tiers). La dénomination de territoire communautaire veut suggérer qu'il y a **un étroit lien avec le marché unique**, qui constitue l'objectif premier des Communautés – mais c'est possible de dépasser cette conception restrictive, en lui donnant **un sens politique** avec le passage de la construction communautaire dans la nouvelle étape de l'Union Européenne.

Ce territoire est alors formé avec l'apparition des Communautés et développé dans ses dimensions fonctionnelles avec l'apparition de l'Union. Soutenir qu'il n'existe pas, mais seulement de territoires nationaux, c'est implicitement de nier la nature intégrationniste du processus européen, de fixer arbitrairement le développement de l'Union à une étape intergouvernementale.

Le **marché unique** existe seulement si un espace commercial se forme avec l'exclusion des entraves économiques, traditionnellement imposées par l'État à l'égard d'un autre État. La transnationalité du territoire communautaire ne signifie pas que les territoires nationaux sont substitués par un autre espace distinct; en fait, il y a un **original mélange entre les fonctions des territoires nationaux** (constituant le premier niveau-support du système politique européen), **des régions** (comme zones géographiques infra-étatiques) et **du territoire communautaire**. On peut dire que l'une des fonctions avec une importance accrue pour la dynamique européenne est la participation des territoires nationaux à ce développement politique et économique de l'Union, comme support matériel pour l'exercice d'une compétence communautaire exclusive ou partagée.

Également, on doit **distinguer entre territoire communautaire et territoire de**

L'Union Européenne, une distinction qui met en évidence l'aspect économique du premier (comme espace fonctionnel économique appartenant au premier pilier, complété par l'espace de sécurité, liberté et justice du deuxième pilier) et l'aspect politique du second, comme l'espace des citoyens européens. **Les deux types de territoires appartiennent au système européen, ils sont interdépendants et composent ensemble un espace qui transcende le sens géographique strict et traditionnel de territoire.**

À ces territoires fonctionnels s'ajoute le **niveau national-étatique territorial**: chaque État membre pose volontairement en commun son territoire comme «apport à la création d'une nouvelle entité»; son territoire continue de lui appartenir (pour certifier l'existence distincte de l'État dans le système européen et pour faire possible l'exercice des fonctions essentiels de l'État qui n'ont pas été cédés à l'Union) parce que l'Union simplement n'a pas abouti à l'étape d'intégration finale (le supra-État).

Le paradoxe du territoire communautaire est qu'il ne peut pas exister sans les territoires nationaux des États membres: c'est une condition cumulative, pas alternative, dans l'absence de laquelle l'Union reste une abstraction, avec ses effets: la norme juridique ne peut pas s'appliquer dans ses caractères spécifiques; les institutions européennes ne peuvent pas assurer le respect des objectifs de l'Union et des Communautés, devenant inutiles; les citoyens européens ne peuvent pas disposer de leurs droits spécifiques reconnus par le traité de Maastricht; l'identité politique de l'Union ne peut pas être affirmée; l'Union ne peut devenir un acteur politique crédible sur le plan international; la spécificité du système unional est réduite à une nature juridique d'organisation internationale (ce type d'entité n'ayant pas de territoire propre ou de population propre); l'objectif intégrationniste est nié et l'Union est traitée comme une formule de coopération intergouvernementale; les politiques communes ne peuvent pas être implémentées et les compétences de l'Union ne peuvent pas être justifiées. Sans avoir un territoire propre, l'Union et les Communautés sont réduites aux entités non-intégrationnistes qui n'évoluent pas vers une nouvelle entité, qui n'ont pas d'identité politique comparable avec celle étatique.

L'Union et les Communautés ne sont pas des entités sans individualité politique et sans

personnalité juridique⁹; elles ne doivent pas être exclues de monde étatique sous prétexte qu'elles représentent des formes d'association transnationales sans structure distincte.

L'Union a des frontières **politiques** bien délimitées¹⁰, qui séparent les États membres par rapport avec les États tiers (c'est le critère unional de distinction, parce que l'Union Européenne est d'abord une union politique) et qui suggère l'unité du support matériel du système unional, à l'égard de l'espace extérieur. L'importance du territoire dans l'Union est plus grande par comparaison avec une organisation internationale dans laquelle il y a seulement le niveau national du territoire, sans celui fonctionnel et/ou politique transnational.

Dans le système unional **le sens du territoire est innovateur, grâce aux trois dimensions complémentaires de territorialité: celle traditionnelle étatique, celle régionale infra-étatique et celle transnationale européenne.** Le paradoxe du territoire dans le système européen réside dans sa dualité; à la fois, un territoire transnational qui dépasse les frontières inter-étatiques et un territoire politique, supérieur à l'acception étatique (parce que l'Union n'est pas réduite à un marché commun). Même si les traités ne parlent pas «du territoire de l'Union», sa présence est implicite (en résultant de l'implémentation progressive du marché unique; de la reconnaissance des droits politiques aux citoyens européens; de l'union économique et monétaire, etc.), grâce aux objectifs intégrationnistes qui accélèrent l'association des États vers une nouvelle étape, fédérative.

Le territoire est une notion clé même pour les nouveaux acteurs et les mouvements d'intégration régionale; il aide à former progressivement l'identité politique de ces acteurs comme il est le cas de l'Union. La transnationalité unionale est limitée dans l'espace européen par une frontière extérieure bien délimitée.

Les nouveaux acteurs se définissent en principal par rapport aux États et au monde interétatique; certains acteurs globalistes, comme l'Union, partent de la réalité des États membres sans abandonner les bénéfices de l'idée étatique; ils fabriquent une identité qui n'est pas celle d'une organisation internationale. La citoyenneté européenne, l'intégrationisme comme méthode unionale, le marché unique, la complexité et la spécificité des institutions unionales sont des indices sur l'existence d'un territoire distinct qui

traverse les espaces des États nationaux, qui les englobe dans une conception fonctionnelle et politique et qui construit progressivement un

étage supérieur et unique, que nous pouvons nommer «**territoire unional-européen**»: le premier élément d'un État européen.

2. La population européenne – origine d'un peuple transnational de l'Union, comme élément clé d'une postmodernité étatique de l'Union

L'Union, par le traité de Maastricht, est fondée sur des peuples européens dont la volonté politique est exprimée légitimement par le Parlement Européen.

La population est le deuxième élément essentiel qui forme un État et constitue souvent l'un des plus forts arguments contre l'idée étatique de l'Union. Dans cette vision, l'Union n'a pas de «peuple européen»¹¹, la notion de «peuple» étant considérée d'une perspective étatique - centriste, comme un élément exclusif de l'acteur étatique, qui n'est pas propre aux acteurs globalistes. L'Union serait, dans cette approche, un espace des consommateurs qui, du point de vue politique, restent des citoyens nationaux et forment de différents peuples européens. Mais ici intervient le même paradoxe d'un système qui s'inspire du plus résistant et évolué modèle politique d'organisation qui est l'État:

- d'une part, les caractéristiques de type étatique de l'Union (qui sont de double type: les unes qui sont inspirées par le modèle de l'État mais qui appartiennent à l'Union: la citoyenneté européenne, par exemple; les autres qui appartiennent aux États membres mais qui sont introduites dans le système unional comme telles, en les ajoutant des dimensions européennes: les territoires des États membres, les populations des États membres);
- d'autre part, la transnationalité et l'interdépendance des plusieurs niveaux de décision et d'autorité, comme caractéristique propre aux réseaux globalistes).

L'un des principaux arguments en faveur d'un peuple européen¹² est la dimension politique de nature étatique, pas spécifique aux organisations internationales, qui constitue un lien de fidélité traditionnel entre l'État et le particulier: la citoyenneté¹³. Il n'y a pas une

«citoyenneté communautaire» parce que le premier pilier est formé par des organisations internationales économiques (les Communautés), mais seulement une «citoyenneté européenne» (propre à l'Union, comme système politique distinct par rapport au premier pilier et par rapport aux États).

Il est difficile d'imaginer qu'il peut exister une citoyenneté sans un peuple, sans une nation. C'est la grande complexité de l'Union qui se révèle dans cet aspect et qui détermine les auteurs étatique-centristes d'accepter cette bizarre hypothèse: parce que l'Union est un État multinational, composé par plusieurs peuples qui sont différents mais liés d'une tradition, d'un style de vie, d'une culture, d'une évolution historique communes. En plus, ces peuples ont décidé, en mandatant leurs représentants légaux, de former l'Union; ils sont liés par la volonté politique de bâtir un futur commun, de vivre dans un territoire unique, pas délimité par les frontières, de respecter les mêmes règles de droit, d'élire des représentants dans le Parlement Européen, de continuer le processus d'intégration, etc.

Ce sont des traits qui montrent l'existence implicite d'un peuple européen dans le sens culturel, politique et pas organique du terme. C'est un peuple lié au territoire de l'Union dans le sens fonctionnel (comme bénéficiant du marché unique, de l'espace de liberté, sécurité et justice) et politique (comme citoyen européen).

La citoyenneté européenne, comme élément étatique par excellence, est l'un des éléments politiques de base dans la structure de l'Union, qui apporte une connotation étatique à ce système, et dans l'absence de la quelle l'Union risque d'osciller indéfiniment entre un marché unique et une organisation internationale.

3. L'organisation politique et juridique de l'Union ou le transnationalisme étatisé

Le troisième élément spécifique à l'État c'est de disposer d'un appareil d'État unique, exerçant une compétence exclusive sur la population vivant sur son territoire.

Le degré d'institutionnalisation de l'Union Européenne¹⁴ est très fort par rapport avec une organisation internationale. L'Union dispose des institutions spécifiques à un État (le Parlement

Européen; la Cour de la Justice; la Cour des Comptes) qui ne peuvent pas être réduites à une assemblée parlementaire (comme dans les organisations internationales) dotée seulement d'un pouvoir consultatif; d'autre part, dans les organisations internationales, la fonction juridictionnelle peut être exercée par l'organe politique, sans qu'il y a un organe juridictionnel proprement dit. Peu d'organisations internationales ont des juridictions générales (C I J, dans le système des Nations Unies), or ces organisations n'ont pas le caractère intégrationniste et la nature étatisée de l'Union (parce qu'elles ne sont pas habilitées d'ajouter des éléments étatiques comme la citoyenneté aux particuliers de leur États membres).

Même les institutions unionales font l'objet du paradoxe de la construction européenne, en étant à la fois des institutions transnationales (en exerçant leur compétence établie par les traités sur l'ensemble du territoire unional qui dépasse les frontières internes des États membres) et étatisées (en suivant une logique centriste spécifique à l'État¹⁵, qui fait des

autorités unionales un moteur de maintien de la cohésion du système unional.

Dans le système de l'UE on peut déceler **un dualisme entre le centrisme traditionnel étatique et le centrisme nouveau de type unional¹⁶** en faisant de l'Union un **acteur autonome et distinct** de ces composantes étatiques.

Le troisième paradoxe de l'Union réside dans **l'originale coexistence entre deux niveaux étatiques: les États membres** qui ne sont pas avalés jusqu'à disparition dans le système unional, mais qui gardent leurs fonctions essentielles et leur contrôle sur le territoire et sur la population vivant sur ce territoire; **l'Union, en train de s'étatiser**, ayant ses domaines spécifiques de contrôle sur un territoire fonctionnel et politique qui ne connaît pas les frontières internes entre les États membres.

En analysant les composantes étatiques de l'Union, il faut bien aborder la question **de la séparation des pouvoirs** dans le système unional qui reste, de ce point de vue, un système politique originel.

B. L'originelle répartition des pouvoirs dans l'Union: réflexion d'un ordre étatique postmoderne

Comme système politique en train de se consolider sous la forme d'un **postmoderne**, l'Union Européenne a révolutionnée l'idée de **séparation des pouvoirs¹⁷, sans renoncer à identifier pour chaque organe européen des fonctions spécifiques à un État¹⁸**. Bien sûr, les organisations internationales ont des organes politiques, exécutifs ou juridictionnels respectant une certaine configuration du pouvoir, mais ce ne sont pas **des organes intégrationnistes comme celles de l'Union**, mais seulement des organes ayant une base intergouvernementale.

Dans l'Union, il faut assurer un certain **équilibre entre la protection des droits des particuliers et l'exercice du pouvoir transnational par les organes de l'Union**. Ce pouvoir transnational est exercé à la fois par des organes qui représentent la volonté des peuples européens (le Parlement), la volonté de l'Union (la Cour de Justice, la Commission) et la volonté des États membres (le Conseil de l'Union Européenne; le Conseil Européen).

À différence de la théorie classique de Montesquieu (à chaque fonction correspond un seul pouvoir; chaque pouvoir doit être confié à un organe distinct; les pouvoirs doivent être séparés

et égaux, ayant l'équilibre comme condition de séparation entre eux, pour éviter la concentration des pouvoirs et la relativisation des libertés des citoyens; le rejet d'absolutisation de la séparation des pouvoirs; l'affirmation du principe de la complémentarité entre eux, notamment entre les pouvoirs législatif et exécutif), le système de l'Union Européenne est organisé sur **une répartition assez originale des pouvoirs**, grâce au fait que l'entière architecture institutionnelle de l'Union est le résultat **d'un compromis politique entre les États et l'Union**.

En dépit de ce qu'affirment les auteurs qui invoquent une «confusion des pouvoirs» au niveau européen de l'Union, on peut identifier un **triangle institutionnel** à l'intérieur duquel sont repartis (mais pas intégralement, comme dans la schème de Montesquieu) les pouvoirs politiques:

- le Conseil de l'Union Européenne¹⁹ (l'ancien Conseil des Ministres) qui est le véritable législateur de l'Union (dépassement, par l'organisation originelle de cet État postmoderne, de la répartition classique selon laquelle le pouvoir législatif était confié au Parlement). En plus, il dispose d'importants pouvoirs d'exécution qu'il peut exercer

directement (art. 145/ Acte Unique Européen, modifié).

- la Commission Européenne (qui représente dans ce système originel, l'organe exécutif de l'Union) conserve une caractéristique traditionnelle (est responsable devant le Parlement Européen; elle détient la responsabilité d'implémenter le budget unional). Mais la Commission dispose également d'un pouvoir de décision propre et participe à l'élaboration des projets de lois (droit d'initiative législative). Le Conseil de l'Union peut également déléguer certaines de ses attributions normatives à la Commission.
- le Parlement Européen (qui traditionnellement dans le système de l'Union a eu un rôle modeste²⁰, consultatif dans le domaine d'élaboration des actes normatives; après la réforme de Maastricht, il a reçu un pouvoir renforcé de s'impliquer activement dans le processus législatif par la procédure codécision). Dans le système de répartition des pouvoirs de l'Union, le Parlement reçoit partiellement le pouvoir législatif; il doit le partager avec un organe de représentation intergouvernementale (le Conseil), ce qui est complètement interdit par la schéma de Montesquieu, où la collaboration entre les pouvoirs ne signifie pas le partage ou l'exercice joint de leurs pouvoirs.

Dans l'Union, la séparation du pouvoirs est faite après un autre schéma que celui applicable traditionnellement aux États-nation. Comme État postmoderne, l'Union a imaginé un exécutif bicéphale (la Commission – le rôle prééminent; le Conseil de l'Union – le rôle occasionnel); un législatif bicéphale (le Conseil de l'Union – le rôle prééminent; le Parlement – le rôle progressivement renforcé, mais pas l'organe unique dépositaire du pouvoir législatif, comme

dans l'ordre national). Le seul pouvoir qui n'est pas partagé dans le système unional est le pouvoir judiciaire (exercé par le Cour de Justice de l'Union).

Le résultat de la répartition de pouvoir indique la position très importante du Conseil de l'Union par rapport aux autres organes, sans être ni le législateur (d'après les critères nationales), ni l'exécutif (représenté par la Commission) mais un organe qui assure la pénétration de l'ordre étatique westphalienne (l'État classique) dans l'ordre étatique postmoderne de l'Union. Comme organe avec des fonctions multiples, le Conseil est un hybride entre les deux ordres étatiques, en illustrant une réalité nouvelle, impossible d'être encadrée dans le schéma de Montesquieu.

La nature intégrationniste du triangle institutionnel, l'originelle répartition des pouvoirs au niveau unional; leur appartenance spécifique à l'Union (et pas aux États membres); le haut niveau d'élaboration des procédures complexes pour l'exercice de chaque fonction – la complexité du fonctionnement des organes de l'Union; la présence de tous les trois pouvoirs propres à un État révèlent le fait que l'Union a construit un schéma propre de répartition des pouvoirs où la modalité de répartition ne se fait pas en respectant les impératives de Montesquieu; mais ce trait ne peut décréter l'absence du caractère étatique de l'Union.

Si nous avons montré que le système européen de l'Union a un caractère original, en illustrant un modèle nouveau, d'État postmoderne, la deuxième question devra être posée: en quelle mesure l'Union peut être définie comme un empire et si cet empire est de type étatique ou, peut-être, s'inscrit dans une typologie néo-impériale.

II. L'évolution de l'Union Européenne : de l'Empire Étatique vers la période post-étatique des réseaux

Loin d'affirmer que l'empire est une création des temps passés et de le percevoir sous la forme des vastes confédérations tribales ou de cités-États, organisées toujours autour d'une idée de centralisation – comme l'empereur qui est le centre émanant l'harmonie, l'éternité et l'idée d'ordre parfaite, on peut voir dans le XXI siècle des formes impériales souples et démocratiques.

Les empires ne sont pas de structures rigides et incapables de s'adapter à l'évolution d'organisation politique de la société humaine. L'empire est la forme d'organisation qui a traversée l'histoire comme une permanence politique parce que sa base représente le résultat d'une certaine ordre internationale de pouvoir; autrement dit, comme il aura toujours de la bataille pour pouvoir politique, il aura toujours

d'empire; ses causes d'apparitions sont expliquées par le réalisme, par la volonté d'une entité d'acquiescer le pouvoir (qui est la deuxième phase dans la transformation d'un État en Empire, après assurer la stabilité interne et la capacité de se défendre contre les assauts extérieurs). Cette règle, cependant, n'est pas absolue: des empires peuvent apparaître pour sauver d'une forte crise interne l'État, pour donner aux forces centrifuges l'impulsion nécessaire de se coaliser pour conquérir autres territoires, pour se défendre d'un ennemi commun, pour le vaincre.

Les notions de territoire, population et gouvernement politique et juridiques sont très importantes pour les Empires, non seulement pour les États, parce que plusieurs exemples des Empires historiques ont été formés à partir d'une base étatique (composition mono-étatique ou pluri-étatique); puis, la structure même de l'Empire a emprunté des traits étatiques.

L'Union Européenne, comme type nouveau d'organisation politique, comme État postmoderne et partie intégrante d'un réseau étatique, représente au début de XXI siècle le

A. La souplesse de l'Empire Étatique postmoderne : une implicite rejection de l'archaïcité du concept de l'Empire

Pour déceler les éléments impériaux dans le système unional, il faut d'abord nous rapporter à la définition politique et aux éléments attachés traditionnellement à un Empire.

La notion politique d'Empire relève l'idée d'un ordre hiérarchisé, conduit par l'empereur, qui a une vocation d'incarner le monde parfait et de regrouper les peuples du monde sous sa gouvernance (vocation d'universalité), mais qui est un monde isolé derrière ses grands «murs protecteurs» avec une double fonction (de défense contre les ennemis extérieurs – les armées ou les flux migratoires de barbares – et d'empêcher le dispersément des populations soumises par la force, dans les territoires non-impériales).

L'idée définitoire de l'Empire c'est de former par violence un ordre fortement centralisé et militarisé; sans une capacité militaire très développée de se défendre et de porter un grand nombre de batailles pour conquérir autres territoires, l'Empire ne peut résister comme tel. Souvent, sous la forme d'État pluri-national (agglomérant des populations

premier type d'Empire étatisé, de nature transnationale, différent à l'égard de toutes les fédérations ou associations d'États westphaliens: l'empire postmoderne, originale formation politique qui est partie des éléments classiques d'un empire étatisé, puis a commencé à bâtir un nouvel ordre postmoderne basé sur cette structure étatisée.

Mais il est possible que l'Union abandonne, dans sa permanente évolution, la forme d'organisation inspirée par l'État et se dirige vers une période d'organisation post-étatique, comme empire-réseau. La politique, dans l'époque de la mondialisation et des groupements transnationaux, n'est plus un monopole de l'État.

Après avoir démontré que l'Union a une nature impériale postmoderne et que l'empire n'est pas du tout une notion archaïque (A), on va prouver qu'il est possible d'énoncer l'hypothèse d'une Union en train de devenir une forme impériale post-étatique (dépassement total et définitif du prototype étatique comme vieux point de repère pour la construction européenne) (B).

diverses, tenues ensemble par force, empêchées de s'enfuir par la construction des «frontières-forteresses»), l'Empire reflète une hiérarchie claire (l'élite ou le peuple impérial qui domine les élites et les peuples dominées) et une forte organisation de l'inégalité politique. La légitimité de l'empire classique se fonde directement sur la monarchie de droit divin comme principe ordonnateur du système impérial, matérialisé dans la personne sacrée de l'empereur.

Toute définition sur l'Empire relève une inévitable approche historique, qui ne tient pas compte des réalités politiques de XXI siècle. Par différence, caractéristiques à la période globaliste sont les apparitions des Empires flexibles, qui adoptent une combinaison originelle, souple, entre la hiérarchie classique impériale et la démocratie (qui apporte l'idée d'égalité entre les peuples et les États; le respect du pluralisme politique, de l'État de droit, des droits de l'homme).

Le nouvel type d'Empire ainsi apparu doit dépasser l'idée d'inégalité, de hiérarchie absolutiste, d'exploitation des peuples soumis par

la force des armes, parce que la légitimité de l'Empire postmoderne est conditionnée par le respect que l'Empire doit accorder aux lois internationales – la communauté internationale ayant comme base un ordre juridique respecté par tous les participants aux rapports internationaux. **L'Empire postmoderne**, représenté par l'Union Européenne, est tout à fait différent par rapport aux Empires classiques: il adopte la **forme démocratique** et met en équilibre les institutions européennes. Il est fondé sur l'accord libre de volontés souveraines des États membres; il est dirigé par une entière structure institutionnelle (la «troïka» formée par le Conseil de l'Union, le Conseil Européen et la Commission) en renonçant à être conduit par une seule personne dotée d'un mandat de droit divin (l'empereur).²¹

D'après certains auteurs, il suffit d'être un **État-nation en crise** pour se transformer dans un Empire²²; l'essentiel, dans cette définition lapidaire, est l'apparition du **comportement répressif** (face aux populations incorporées) et **agressif** (face aux population voisines ou présentant des intérêts stratégiques et historiques pour cet État) qui «justifie» le qualificatif «impérial» pour n'importe quel État-nation. Mais dans cette vision, il faut remarquer que, dans un monde étatisé (formé par États comme acteurs primaires et principaux de l'ordre international), un Empire ne peut pas être qu'un État. Certes, il ne se sent pas lié à respecter pleinement la formule d'État-nation, souvent l'Empire étatisé étant une conglomération des peuples. Comme la vie internationale du XXI siècle est **hétérogène** (composée par les relations établies entre différents acteurs, étatiques ou pas), il résulte qu'on peut concevoir la possibilité de l'**existence d'un Empire qui ne soit pas construit sur la logique classique d'un État**. C'est le cas d'**Empire étatisé postmoderne**, une combinaison originelle entre une **structure classique** (territoire – population – gouvernement), une logique de **fonctionnement interne de type transnational** (avec la participation active au niveau européen – impérial des autres composantes: les États, les régions, les peuples); une **triple légitimité** (des peuples; des États; des régions) correspondant à l'exercice du pouvoir à trois niveaux.

L'Empire postmoderne se contente de ne pas représenter le monde entier (sans vocation universaliste) mais d'être régional, d'avoir des buts pragmatiques, fonctionnels, internes (la

prospérité et la stabilité pour répondre aux besoins économiques et politiques de ses États membres). Pourtant, la tentation impériale de se défendre par «le mur protecteur» devant les flux migratoires est très actuelle dans l'Union. Certes, l'Union ne s'isole pas dans une coquille fermée, sans avoir aucune relation avec l'extérieur: le temps de l'Empire enfermé est passé; dans le monde de la mondialisation, les frontières n'ont plus de sacralité dans le sens de ne subir pas d'influence extérieure.

Le système unional est entré dans une grande diversité de relations (économique; commerciale; politique; d'association; de partenariat stratégique; de bon – voisinage etc.) avec les États tiers.

L'Empire postmoderne est même basé, comme objectif d'une politique pragmatique d'ouverture vers la conquête de nouveaux marchés, sur l'idée **d'interdépendance, de communication avec le monde extérieur**. En dehors des politiques protectionnistes («le mur juridique» empêchant les citoyens des États tiers de migrer à l'intérieur de l'Union, en pénétrant ses frontières), l'Union se trouve au milieu d'un vaste réseau d'accords et de types d'association avec des régions et des États tiers.

À la différence des Empires classiques, qui grandissent par les modalités de la conquête militaire, du pillage et d'exploitation des peuples soumis, l'Empire postmoderne est concentré sur la réussite du processus **d'élargissement** (qui suppose l'adhésion volontaire des États et des peuples à une structure politique et économique transnationale, selon les règles de droit international utilisées pour l'adhésion des États aux organisations internationales). En plus, basée sur un fort marché unique, l'Union est une rigoureuse gestionnaire des ressources propres, en évitant que l'inégalité entre le degré de développement économique de ses régions soit chronicisée et qu'elle devienne un facteur perturbateur pour les relations politiques et économiques entre l'Union et les États membres. Une importante partie du budget unional est consacrée à l'aide, par des fonds structurels, de nouveaux membres de l'Union et à accroître le niveau de développement des régions unionales les plus défavorisées.

La troisième différence entre un Empire classique et l'Union comme Empire postmoderne est l'absence d'une oscillation entre la conception tolérante (cosmopolitisme) et totalitaire

(théocratique). L'Union ne connaît pas une telle tendance de fonder son Empire sur une vérité absolue (l'empereur comme fils de Dieu), elle ne se confronte pas avec une certaine religion / idéologie (comme l'Empire byzantin; l'Empire de Napoléon, d'Alexandre le Grand; de Charlemagne; l'Empire stalinien, etc.).

Dans la structure transfrontalière qui englobe à la fois le système unional et les États membres, l'idée impériale de hiérarchie devient souple, pour permettre la coexistence entre la démocratie et l'égalité des peuples et l'idée d'un «centre coordonnateur» de cette trans-structure (qui est représenté par le système des institutions de l'UE).

Hostile à toute idée de s'agrandir par force, l'Union se détache par rapport aux Empires classiques, en s'ouvrant aux États candidats à l'intégration dans ces structures «selon les procédures» habituelles pour devenir membre d'une organisation internationale de coopération.

Comme État postmoderne, l'Union se détache également par rapport à la conception wébérienne sur l'État (comme détenteur du monopole de la force légitime)²³, en soutenant l'idée de la dépendance des institutions européennes (dans le sens d'organes politiques

et de normes juridiques) **face aux autorités nationales** (qui possèdent encore le pouvoir souverain d'appliquer la sanction dans l'ordre juridique communautaire). Pour devenir légitime, l'Union ouvre la citoyenneté impériale progressivement²⁴, d'après le modèle roman (l'exemple de l'édit de Caracalla, 212), aux nouveaux membres, après de successives vagues d'élargissement. On ne peut pas parler, dans le cas d'une telle trans-structure impériale, de la préservation d'une hiérarchie entre un peuple impérial (ou «la grande Europe») et les peuples dominés («la petite Europe»).

Mais l'Union Européenne est une construction suffisamment originelle pour ne pas rester captive dans le modèle étatique d'organisation²⁵ et, comme elle ne peut être qualifiée ni comme État, ni comme organisation internationale, cet acteur régional est capable, dans le moment actuel, de se préoccuper plus d'aboutir à un modèle étatique parfait dans le sens moderne – détenir souveraineté, personnalité juridique, etc. Ainsi, elle peut former une structure originelle, un modèle d'organisation politique qui soit la base d'un **Empire-réseau**, comme dépassement définitif de la logique étatique d'organisation.

B. Vers la transformation de l'Union dans un Empire post-étatique : l'Union comme Empire-réseau

L'absence de la hiérarchie entre les États membres et les peuples européens est l'une des caractéristiques de la trans-structure impériale qui se construit actuellement sur le continent européen.

C'est l'une des grandes provocations de l'histoire, d'affirmer que l'Empire peut exister et se consolider en dehors d'une organisation de type hiérarchique. L'Union Européenne commence à opérer cette originelle transition en dépassant la forme d'Empire étatisé postmoderne, bâti autour des trois éléments-clé pour un État (territoire, population, gouvernement politique et juridique), pour s'inscrire avec de nouveaux éléments dans **une réalité post-étatique**: l'interdépendance entre les trois niveaux d'autorité politique; la capacité unique de combiner le protectionnisme de son territoire avec la participation accrue dans les accords d'association et des partenariats stratégiques avec les États tiers; l'essence fonctionnaliste du projet impérial, spécifique globaliste, de représenter un

grand marché unique; la coopération entre le niveau européen et les niveaux nationaux de pouvoir politique; un triangle institutionnel européen qui contrôle le fonctionnement de cette trans-structure, sans être supra-étatique; le caractère de gestionnaire de l'intérêt européen de certaines institutions de l'Union qui réclame qu'une partie importante du budget européen soit dirigée vers les États et les régions pas développés par rapport aux membres plus avancés économiquement – principe qui est contraire à celui d'un Empire exploitant les ressources des entités dominées jusqu'à la complète épuisement et ruine.

Dans l'étape actuelle du réseau régional européen qui est fondé sur le système politique de l'État Européen Postmoderne (comme entité ne détenant pas de force contraignante) et les ordres étatiques nationaux, **il y a hiérarchie seulement entre ces deux types d'État: westphalien et postmoderne**, pas au niveau des États membres ou des peuples européens.

Mais c'est **une hiérarchie souple**, qui retient l'Union de se transformer dans un supra-État contraignant, répressif, comme futur noyau dur d'un Empire néo-classique. Ce nouveau **type de hiérarchie doit être compatible avec la notion même de réseau transnational**; il est possible d'établir **une interdépendance**²⁶ dans plusieurs domaines (peut-être moins visible dans le domaine normatif, mais **la codécision** entre le Parlement comme institution des peuples et le Conseil comme représentant des États illustre notamment cette idée d'interdépendance) sans qu'on renonce à une certaine **hiérarchie institutionnelle interne favorable aux États membres** (et révélée par le rôle prééminent du Conseil de l'UE face aux autres institutions unionales).

Le caractère souple de cette hiérarchie est illustré par le rôle accru du Parlement dans le processus législatif (qui a diminué la position du Conseil comme véritable législateur de l'Union); par l'originelle répartition des pouvoirs politiques au niveau de l'Union; par les types de coopération entre les niveaux européens, régionaux et nationaux; par l'existence des compétences partagées des États et de l'Union dans certains domaines; par le rapport de complémentarité entre les citoyennetés européenne et nationales; par l'absence des instruments coercitives des États membres à l'égard de l'Union; par l'impossibilité de l'Union d'imposer autrement sa volonté aux États, que par la voie normative (et pas usant la force); par l'applicabilité directe, par la primauté et par l'effet direct de la norme européenne devant la norme nationale; par limitation de la coopération entre le niveau unional et le niveau national quand une compétence exclusive de l'Union doit être exercée dans un certain domaine (dans ce cas, il y a une hiérarchie matérielle permanente en faveur de l'Union, mais partielle – seulement pour quelques domaines). On peut remarquer alors **une conséquence originelle de cette forte étatisation du système unional**: l'Union n'est pas une organisation intergouvernementale, un simple forum de discussions entre des États souverains; **le système unional ne secrète pas une hiérarchie entre la dimension étatique nationale et la dimension étatisée européenne** – l'Union, dans cette perspective tout à fait sans précédent historique, ne se transforme pas dans un supra-État en siègeant au-dessus des États-membres.

L'idée de hiérarchie entre les deux types de structures étatiques est rejetée, comme étant anachronique et trop rigide pour définir le flexible système unional. En fait, **il ne s'agit ici d'une suprastructure de type étatique formée par plusieurs structures étatiques, mais d'une nouvelle sorte de trans-structure** (un vrai système politique continental étatisé) qui, en empruntant des éléments et de la logique étatiques, est basée sur **une interdépendance entre deux niveaux d'étatisation: celui traditionnel, des États membres et celui postmoderne, d'État européen (l'UE)**.

Entre ces deux niveaux il n'y a pas une hiérarchie spécifique au supra-État, mais **une complémentarité, une coopération qui intègre les deux dimensions étatiques** (celle westphalienne et celle globaliste) **dans un système doublement légitimé, doublement centralisé sur l'idée du contrôle du territoire et de la population**. On ne peut pas dire que l'Union n'a pas le droit et la capacité légale d'exercer ce contrôle de type étatique, ni que les États membres ont perdu ce contrôle dès leurs entrées dans l'Union.

Dans le système unional il y a une double acception sur le territoire (comme national et comme fonctionnel et politique européen), **sur la population** (comme citoyens nationaux et citoyens européens), **sur la modalité de gouvernement** (par des organes nationaux; par des organes européens).

Ce n'est pas un dualisme, une opposition, une lutte pour le pouvoir entre les deux niveaux étatiques (des États membres et de l'Union) mais une forte **interdépendance** (par voie de coopération intergouvernementale et par voie d'intégration européenne).

Le système unional n'est pas construit comme une pyramide de pouvoir, mais comme un réseau des différents niveaux d'étatisation. Dans la mondialisation, les mouvements d'intégration régionale ne forment pas d'anciens modèles historiques comme le supra-État mais réalisent **une innovation dans le mode de réorganiser l'État**, en liant dans un mélange originel de différents types étatiques: l'Union est ainsi **un type d'État postmoderne**, plus complexe que l'État nation. Elle n'est, pourtant, ni un État plurinational, mais une structure étatisée qui a des rapports de collaboration avec les États membres.

L'Union, les Communautés et les États membres forment ensemble une grande structure transnationale qui est un type particulier de réseau des États, unique dans le monde, différent de l'État-nation ou de l'organisation internationale. Si l'organisation internationale est formée seulement des États-nations qui sont conçus d'après le modèle westphalien, **un réseau continental étatisé comme l'Union (lato sensu) est formé par deux types d'État appartenant à deux périodes d'évolution historique: l'État westphalien et l'État postmoderne.**

Également, il faut distinguer entre **le système politique unional** (qui est composé des institutions de l'Union; des mécanismes communautaires et du deuxième et troisième piliers) **et le réseau étatisé** (qui englobe le système politique de l'Union avec les systèmes politiques nationaux: les États membres et les relations communautaires entre eux).

La structure de ce réseau étatisé est **flexible, par rapport à ses composantes: à ce réseau transnational sont également attachés les États tiers** avec une situation spéciale ou privilégiée (en train d'adhésion, par exemple) qui doivent former **un niveau intermédiaire de coopération entre le réseau régional et les États membres** comme sujets distincts de droit international. Cette existence de plusieurs qualités juridiques pour les composantes: **du réseau signifie la perméabilité de ceci par le droit international** (qui continue à régir les rapports entre les États membres du réseau, comme sujet de droit international).

Dans la mesure où le degré de hiérarchie entre le niveau européen et les niveaux nationaux d'autorité s'affaiblit jusqu'à la disparition totale,

on peut accepter l'idée que nous sommes dans la présence **d'un réseau transnational post-étatique** qui, implicitement, avec le dépassement de la logique étatique, avec l'abandon des éléments étatiques (ou perçus traditionnellement comme étatiques) et avec l'utilisation des autres éléments pas étatiques de la structure de l'Union ou de ses mécanismes – par exemple, le rôle accru des coopérations entre le Parlement Européen et les parlements nationaux des États membres ou des États candidats; l'universalisation des différentes formes de coopération renforcées entre les membres de l'Union ou avec les États tiers, avec des buts impériaux d'expansion et de domination par la loi – un loi qui émane, dans ce cas, pas d'un État, mais d'un acteur globaliste distinct, parce que les institutions européennes appartient au niveau de décision de l'Union, pas au niveau national –, évolue vers **une nouvelle forme d'Empire-réseau.**

Cette évolution est double: l'Union ne s'intéressera plus d'être reconnue par le monde étatique comme un État postmoderne et original, mais s'affirmera comme un **réseau avec identité juridique propre (reconnue comme telle par un droit international qui lui aussi a dépassé le cycle étatique).** D'autre part, l'Union va au-delà du stage d'Empire étatique pour se dédier au renforcement de la trans-structure dont elle dévient le centre. Ainsi, en plein siècle XXI, nous pouvons assister à l'apparition discrète d'une nouvelle entité: **l'Empire-réseau** sans peuples privilégiés et dominés, sans hiérarchie entre ses niveaux d'autorité, mais un immense cadre des différents types d'intégration et de coopérations renforcées, qui est en dehors de tout système connu d'organisation politique.

NOTES:

¹ Jean Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés Européennes*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 248-249. Selon son opinion, **les éléments d'originalité de la construction communautaire** sont: un ordre juridique propre intégré dans le système juridique des États membres; la personnalité juridique et la durée illimitée des Communautés ayant la capacité juridique, la capacité de représentation internationale, des pouvoirs réels; le transfert de compétences accepté par les États membres. Avec la proclamation de l'Union Européenne, ces éléments sont intégrés dans le système politique unional, et ont contribué à l'originalité de l'Union comme entité fondée par les États mais à la fois sur trois organisations internationales – les Communautés, ultérieurement intégrées elles-mêmes dans un seul pilier unitaire sous la forme des deux Communautés: EURATOM et CE.

² Selon certains auteurs, l'Union ne peut pas être un État parce qu'elle ne dispose pas de compétence – compétence, qui est caractéristique à chaque État, comme le pouvoir d'un État de déterminer seul ses propres compétences. Voir Matthias Pechstein, « Réflexions sur la nature juridique de l'Union Européenne », dans le livre *De la Communauté de Droit à l'Union de Droit. Continuité et avatars européens*, sous la direction de Joël Rideau, LGDJ, 2000, CEDORE, p.

126. Il est vrai que l'Union est la création des États, mais ce critère est valable pour définir la spécificité d'un État moderne, pas d'un État postmoderne basé sur tant d'éléments d'originalité, comme l'Union Européenne.

³ Dans le sens contraire, l'Union n'est pas un État mais une organisation supranationale, parce qu'elle est spécialisée dans un certain domaine, en contrastant avec la vocation politique et globale de l'État. Voir Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2002, p. 60-61. Mais le système de l'Union est en permanente dynamique, en attirant dans la sphère européenne de compétence plusieurs domaines considérés comme étatiques; le système de l'Union est trop complexe pour se voir réduit aux domaines de spécialité du premier pilier – économie, énergie. Pour définir l'Union comme État postmoderne, on ne peut pas appliquer les critères classiques d'un État moderne.

⁴ La construction communautaire est basée sur une communication entre l'identité nationale et la citoyenneté européenne, pas sur une absorption des identités nationales. Pour Edgar Morin – *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1987, p. 168, cette communauté de destin européen est le ferment sinon d'une **nation européenne, au moins d'une unité méta-nationale, même fédérale** qui aurait son identité, son unité, son vouloir vivre, en dépit et à cause de toute diversité ethnique et nationale qu'elle contiendrait. Voir Ami Barav, Christian Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*; PUF, Paris, 1993, p. 162. C'est une vision favorable à l'apparition d'un concept propre à l'État-nation mais qui est emprunté par un acteur globaliste et modifié selon une logique transnationale.

⁵ Le territoire est défini par le droit constitutionnel comme espace soumis à la domination de l'État, protégé par des frontières des interventions extérieures. Voir Jean-Paul Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*; Dalloz, Paris, 1996, p. 4. Mais le territoire est seulement un élément classique intégré dans le système évolué de l'Union Européenne, qui subit à la fois la maîtrise des États membres et de l'Union pour certains domaines spécifiques. Ce partage de compétences à l'égard du territoire est l'un des traits spécifiques à une entité nouvelle, qui a dépassé la logique étatique pour s'inscrire dans une logique transnationale.

⁶ Les auteurs et les traités sur l'Union ou sur les Communautés ne parlent pas de territoire communautaire, mais de marché unique, vu comme un espace géographique substitué à la diversité des zones géographiques nationales qu'il fusionne et sur lesquelles il applique les règles de l'économie de marché. Le marché unique devient, dans cette perspective, le fondement de la construction communautaire sur laquelle se base l'union politique, l'intégrité politique, la reconnaissance de la citoyenneté européenne. Voir Jean Boulouis, *op. cit.*, p. 56-59.

⁷ Mais ce territoire est un espace transnational qui ne peut supporter l'exercice du pouvoir politique par une seule autorité nationale, mais qui peut être gouverné seulement par des institutions transnationales, dans lesquelles peuvent être représentés les États membres, les régions, les peuples européens. Le territoire politique est une réalité, parce que c'est un élément essentiel de l'Union Européenne qui est formée, à la fois, **d'une union politique – comme forme originale d'association des États** – et de l'Union Économique et Monétaire.

⁸ Territoire tout à fait originel, une base matérielle pour différentes formes d'intégration économiques comme l'union douanière; la zone de libre échange; l'union économique et monétaire. La mondialisation déclenche le passage vers un nouveau type d'organisation du territoire: en sens de compétence, en sens fonctionnel et, peut-être moins important, dans le sens géographique. **En dehors de cette fonction économique transnationale, le territoire communautaire est intégré dans le système de l'Union Européenne, comme union politique**; alors, cette zone spécialement construite pour implémenter le marché unique est affectée également à la construction **d'une unité politique** et elle est regardée comme un espace des citoyens européens et comme une zone de juridiction partagée ou exclusive – dans certaines domaines – des institutions européennes.

⁹ Le problème de la personnalité juridique de l'Union fait l'objet de grandes controverses dans la doctrine juridique, mais notre opinion va dans le sens de reconnaître à l'Union, avant de ratifier la Constitution, l'existence d'une personnalité juridique implicite, **parce qu'elle n'est pas une extension des Communautés, mais le système politique qui les a incorporées** et qui est créé par la voie d'une organisation internationale, c'est-à-dire **par un traité international qui reconnaît que « l'Union doit accomplir les objectifs fixés par les États en utilisant des moyens appropriés »**.

¹⁰ Les autres auteurs observent que les traités de l'Union ne parlent pas nulle part des frontières de l'Union, mais seulement des champs d'application territoriale; alors, le droit de l'Union s'applique aux États membres et ceux-ci appliquent ce droit impérial dans leurs territoires déterminés conformément à leurs propre droit interne. Voir Philippe Manin, *Droit constitutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Pédone, 2004, p. 93-94. Mais le territoire impérial de l'Union a une double identité: politique et fonctionnelle au niveau européen; matérielle – au niveau national, comme territoire formé par addition des territoires nationaux des États, par effet de leur adhésion à l'Union. Le bénéfice du territoire est un bénéfice temporaire, qui peut être refusé à l'Union, avec le retrait de l'État de l'Union. L'Union est, de ce point de vue, un empire imparfait, parce qu'il ne détient pas le pouvoir de forcer l'État de rester dans ses structures, de considérer comme impérative la qualité politique des territoires nationaux, comme européenne et supérieure. Les arguments pour lesquelles les États restent dans l'Union sont de nature complexe, en spécial économique. Le territoire de l'Union est ainsi perçu comme un espace économique, comme base pour le marché unique, idée plus efficace pour résister dans la mondialisation qu'une stricte conception traditionnelle du territoire – comme espace de défense. Voir Christine Houter, *La construction européenne. Étapes, objectives, réalisations*, Nathan, Paris, 2000, p. 73-75. Également, voir Jean Boulouis, *op. cit.*, p. 56-57; Pierre le Mire, *Droit de l'Union Européenne et politiques communes*, Dalloz, 1998, p. 3; Jean-Claude Gautron, *Droit Européen*, Dalloz, Paris, 1999, p. 77. L'Union devient, de ce point de

vue, un État transnational, mais un Empire nouveau, qui forme progressivement son identité politique d'une base économique, d'un espace unifié comme marché unique. Pour cette raison, nous ne sommes pas d'opinion que l'ère des empires semblerait révolue – voir Olivier Duhamel, Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, France, 1992, p. 400.

¹¹ La citoyenneté européenne qui pourrait donner substance politique à la notion de peuple européen est un concept diffus, avec des bases économiques et culturelles mais sans cette charge émotionnelle spécifique à l'identitaire national. Mais on ne nie pas le caractère essentiel de cette citoyenneté pour l'évolution de l'Union. Voir Claude du Granrut, *La citoyenneté européenne. Une application du principe de subsidiarité*, LGDJ, 1997, p. 149.

¹² D'autres auteurs remarquent l'existence d'un peuple européen pas dans le sens d'entité ethnique, culturelle ou fondatrice de pouvoir, mais comme un ensemble des individus exerçant en commun le pouvoir. Voir Olivier Dubos – « L'Union Européenne: sphinx ou énigme ? », dans *Études en l'honneur de Jean-Claude Gauron: Les dynamiques du droit européen en début de siècle*; Ed. Pédone, Paris, 2004, p. 55.

¹³ Dans le sens contraire, voir Matthias Pechstein, « Réflexions sur la nature juridique de l'Union Européenne », dans *De la Communauté de Droit à l'Union de Droit. Continuité et avatars européens*, sous la direction de Joël Rideau, LGDJ, 2000, Centre d'Études du Droit des Organisations Européennes, p. 125. Selon cet auteur, la qualité étatique est niée à l'Union, parce que les traités de l'Union ne peuvent pas être assimilés à une Constitution et parce que l'existence d'un peuple européen qui reconnaîtrait l'État européen est elle aussi niée, situation pas modifiée par la citoyenneté européenne. L'auteur a l'opinion qu'un peuple doit se former par un processus complexe, laborieux et de longue durée, basé sur une conscience commune des populations; il ne peut pas exister de peuples formés sur la voie des traités internationaux comme les traités de l'Union. C'est une vision restrictive, qui minimise le processus de formation d'un peuple européen par une voie tout à fait non conventionnelle, dans la construction européenne, qui ignore aussi d'autres éléments annonçant la présence d'une nature étatique, comme: l'adoption de la Constitution Européenne; la nature spécifique pour l'ordre de droit communautaire des traités CEE, EURATOM et sur l'Union; la dimension transnationale de ce processus d'unification politique de l'Europe; la culture politique fondée sur des valeurs et sur des buts politiques communes aux États membres; les institutions européennes qui ont juridiction sur l'ensemble du territoire de l'Union; les normes communautaires qui ont effet direct sur les particuliers vivant sur ces territoires etc.

¹⁴ Selon d'autres auteurs, l'Union Européenne ne dispose pas des institutions propres mais utilise seulement les institutions des Communautés. Voir Jean Boulouis, *op. cit.*, p. 44. Cette vision semble traiter l'Union comme une simple extension des Communautés, comme un système pas cohérent et sans individualité, qui ignore le caractère de permanente évolution de l'Union et la reconnaissance expresse dans le traité de Maastricht de ces institutions comme étant de l'Union, et non des Communautés. La structure de l'entier système politique de l'Union se fonde sur ce cadre institutionnel propre à l'Union.

¹⁵ Mais non chaque centralisation des pouvoirs peut conduire à la naissance d'un État, situation qui réclame des conditions juridiques minimales, loin d'être accomplies par la Communauté. Voir Charles Leben, « À propos de la nature juridique des Communautés Européennes », dans *Droits*, Paris, 1991, *op. cit.*, p. 69. C'est une vision qui doit être dépassée avec l'incorporation des Communautés dans l'Union, avec une évolution générale du système de l'Union.

¹⁶ Pour d'autres auteurs, l'UE représente une substitution de l'État territorial, une sorte de nouvel État très décentralisé et de type fédéral. Voir Michael Newman, « Democracy and accountability in EU », in *European Union. Power and policy-making*, ed. Jeremy Richardson, Routledge, NY, London, 2001, p. 363. L'idée de l'Union comme ordre politique décentralisé est utilisée par des auteurs qui n'acceptent pas la nature étatique de l'Union. Voir, par exemple, Simon Hix, *The Political System of EU*, Palgrave, 1999, p. 4-5, qui considère l'Union Européenne comme un système différent par rapport à l'État en sens weberien, comme un système très décentralisé et atomisé, basé sur des sub-organisations comme les États membres, capable de redéfinir le rôle de l'État dans l'Europe.

¹⁷ Pour Jean Boulouis, *op. cit.*, p. 54, les Communautés – ultérieurement incluses dans le système de l'Union – ont une construction originale qui ne respecte pas la théorie de la séparation des pouvoirs.

¹⁸ Les auteurs de droit européen sont d'accord avec l'idée que les institutions et les organes de l'Union sont affectés aux fonctions qui dans un État correspondent à l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, en dépit de la complexité du cadre institutionnel de l'Union. Voir Philippe Manin, *op. cit.*, p. 193.

¹⁹ Considéré par certains auteurs comme le principal organe de décision de l'Union. Voir Nicolas Moussis, *Guide des politiques de l'Europe*, Ed. Mols, Ed. Pédone, 2001, p. 37. Même dans l'absence de sa désignation comme législateur européen, le Conseil reste le pilier primordial de la fonction législative européenne.

²⁰ Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*; Armand Colin, Paris, 1995, p. 49

²¹ Ces traits spécifiques aux nouveaux Empires sont remarqués par Philip Moreau Defarges, dans *L'ordre mondial*, Armand Colin, Paris, 2000, p. 19, mais cette observation sur la structure de l'Union comme empire démocratique n'est pas développée ou analysée.

²² *Idem*, p. 19

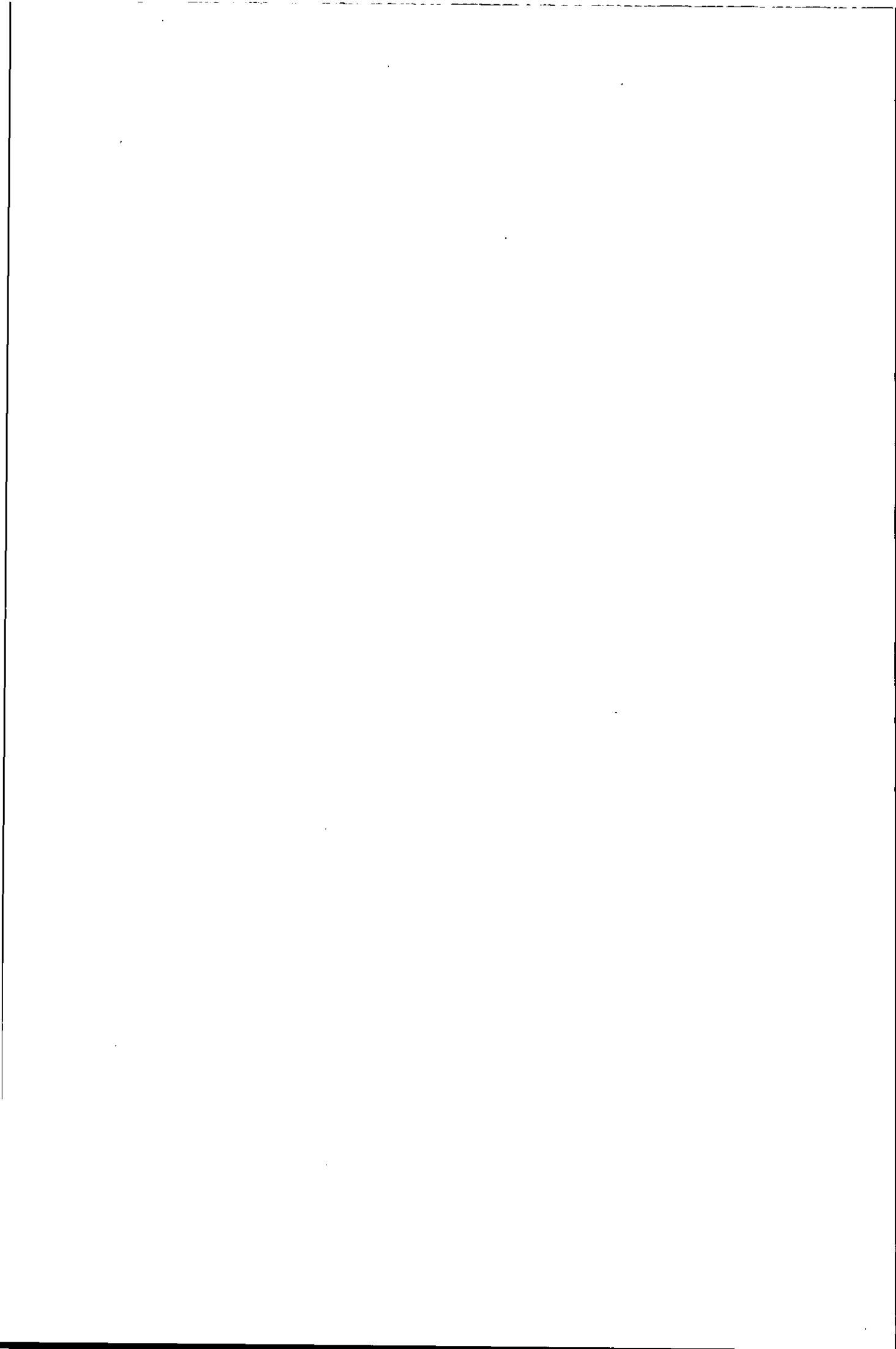
²³ John McCormick, *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, Palgrave, 2002, p. 135. Simon Hix, *op. cit.*, p. 4: l'Union Européenne n'a pas le monopole de la force de coercition, comme dans l'État de Weber. Mais, l'Union Européenne peut former un État qui ne respecte pas la théorie de Weber or de Montesquieu, parce qu'elle

correspond à une vision mondialiste différente par rapport aux visions qui ont essayé de définir le phénomène étatique au XIXe siècle. Le circonscrire dans une théorie rigide et élaborée dans un temps quand la complexité du système unional n'était pas même en stade d'idée, cela signifie d'ignorer les conditions spécifiques et l'originalité de la nature étatique de l'Union, qui représente une conception postmoderne sur un État régional.

²⁴ La légitimité européenne connaît un saut qualitatif, d'après certains auteurs: la citoyenneté européenne signifie le soulèvement d'un patriotisme communautaire fondé sur les principes universalistes d'une identité morale et politique postnationale. Voir Philippe Moreau Defarges, *Les Institutions européennes*; Armand Colin; Paris, 1995, p. 143. C'est une vision qui essaye d'annoncer la naissance d'un peuple européen dans le sens de la doctrine française – de communauté de destin, de volonté de bâtir ensemble un avenir commun, le sentiment d'appartenir à la même famille politique, comme communauté démocratique.

²⁵ Voir Emmanuelle Bribosia, Anne Weyembergh, «La personnalité juridique de l'Union Européenne», in *L'Union Européenne et le monde après Amsterdam*, coll. dirigée par l'Institut d'Études Européennes, 1999, Ed. de l'Université de Bruxelles, Belgique, p. 26, qui soutient que l'intégration européenne se réalise progressivement, par la loi, l'enjeu n'étant pas d'appliquer un modèle existant mais d'inventer un nouveau système d'intégration qui, simultanément, va permettre le dépassement de l'État-nation et le respect de l'identité nationale.

²⁶ L'idée d'interdépendance entre les États et l'Union est à la base d'un nouveau paradigme, celui de **subranité**, utilisé par Olivier Dubos pour mieux capter la nature originelle du système de l'Union Européenne; la **subranité** se définit comme le fondement d'un type de réseau bouclé: les États commandent l'Union qui les dirige par rétroaction; c'est un nouvel ordre juridique composé par deux ordres juridiques partiels: les ordres nationaux; l'ordre européen. Voir Olivier Dubos, *op. cit.*, p. 54. Pour le droit constitutionnel, l'ordre fédéral est composé par deux ordres juridiques, mais hiérarchisé, ayant dans le centre l'ordre juridique de l'État fédéral. Voir Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1999, p. 10-11. C'est plus qu'une fédération, le système unional est un réseau fortement basé sur l'interdépendance entre tous ces niveaux.



The Legal Nature of the Obligation to Harmonize the Romanian Legal System with the *Acquis Communautaire*

Dan Ciupala

In 1997, the European Council requested to the European Commission to prepare a document outlining the political and institutional status of the candidate countries, particularly with a view to the start the next enlargement of European Union negotiations¹. Mention should be made that we do not refer in this paper at the European Union as the same entity with the European Community. The European Union is in fact an entity without legal personality, which includes three components, the so-called "pillars" of the European Union, namely: the Community pillar which consists in two communities based on multilateral treaties concluded in 1958 between six European states, which are the European Economic Community (until 1993), and the European Atomic Energy Community (previously, there was also a third community, the European Coal and Steel Community, which was founded in 1952 for 50 years and terminated on 23 July 2002), the second pillar which is the "common foreign and security policy" and the third pillar which is the "police and justice cooperation in criminal affairs", all of them furthering the aim to build a "community of justice" within the bounds of the European Union.

The main criterion for the evaluation of the European Commission was the ability of the candidate countries to enforce the harmonization of their national legal order with the *acquis communautaire*, to which we can refer in a broad sense, as the system of the obligations in force within the European Union boundaries.

This system is constantly developing and involves generally speaking, the European Law which is a concept covering the laws of all the above mentioned three pillars². The Community law is a far narrower concept, which can be construed basically as an independent European legal order, whilst the laws corresponding to the second and third pillars are, in contrast with the Community law, much closer to the international law.

In this legal order, differentiable as primary and secondary sources of the European Law, the following elements are included:

1. Content, principles and political objectives of the European Union founding treaties, in particular, the Treaty establishing European Coal and Steel Community of 18 April 1951, the Treaty establishing European Atomic Energy Community of 25 March 1957, the Treaty establishing European Economic Community of 25 March 1957 with annexes and protocols, amended and supplemented by Single European Act (1986), the Maastricht Treaty on European Union (1993) with protocols and declarations, the Amsterdam Treaty on European Union with protocols and declarations, the Nice Treaty (2001) after its enforceability date, in addition to which we can also mention the Convention on Certain Institutions Common to the European Communities (1957), the Merger Treaty (1965), the Luxemburg Treaty on Budgetary Matters (1970), the first Treaty of Accession and its Annexes (1972), the second Budgetary Treaty (1975), the Act of the Council concerning direct elections to the European Parliament (1976), the second Treaty of Accession and its Annexes (1979), the third Treaty of Accession and its Annexes (1985), the fourth Treaty of Accession and its Annexes (1994);

2. Legislation adopted on the execution of the Treaties (regulations, directives, decisions);

3. Case law of the European Court of Justice, including general principles of EU law;

4. Declarations and resolutions of the EU;

5. Measures adopted within the framework of Common Foreign and Security Policy;

6. Measures adopted within the framework of Justice and Home Affairs;

7. International agreements concluded by EU and agreements concluded between member states in the field of competence of the EU.

From this approximation it would result that the harmonization³ is a very complex and lasting process, that affects different fields of law and refers to both material and procedural rules applicable in the national legal order of candidate countries, both taken into account when signing between 1991 and 1995 the European Agreements with the Central and East European candidate countries, among which Romania, which entered in 1993 into the European Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Romania, of the other part⁴.

The scope of the European Agreement was to create within our national legal order the necessary framework for the introduction of the *acquis communautaire* into the Romanian legal system, particularly related to the consequences of Romanian membership of the Council of Europe and association with the European Communities⁵.

Considering the purpose of this association between Romania and European Communities and the advanced state of the negotiations for our country's accession to European Union we believe that there are clearly two major issues that need to be distinguished before analyzing the legal nature of such a *obligation to harmonize*. First, the formal ones that relate to the process of harmonization between our national legal order and the European Union legal standards, which can be circumscribed to a so-called legislative part of Romania's integration to the European Union. Secondly, the material ones, that relate to the implementation phase of the *acquis communautaire*, which derives from the aforementioned criterion, that require the candidate states to establish also the administrative features for the *acquis* implementation.

While both are equally important, we will focus in this paper only to the legal obligation to harmonize the Romanian legal system with the law of the European Union as it arises from the European Agreement, whose integration into the Romanian legal order will be examined first as the "reception" of an international law agreement by the national law, a more appropriate prospective, which emphasizes both the formal and material aspect of the process.

From this prospective, the Romanian legal system is traditionally considered to be dualist. The dualist concept is based on the Romanian Constitution's provision in respect to the integration of international law and international legal obligations into the national legal order.

The incorporation of the international agreements provisions into the Romanian legal system is made without any further need for transformation. The transformation in this regard has been realized by the Constitution itself. However the international agreements, as the European Agreement, are not a part of the Constitution, they are considered to be national law; hence the harmonization between these norms and the internal legal system shall be secured with regard to the entire internal legal system, including the Constitution. Consequently, no contradiction is allowed between *international legal obligations* – either taken under the Constitution itself or by international agreement – and the internal legal system⁶.

The integration of the international law into the national law provided for in the Romanian Constitution⁷ is implemented by the transposition of the international agreements into the national legal system. Accordingly, all international agreements entered into by Romania have to be transformed into the Romanian legal system by ratification issued by the Romanian Parliament in the form of a Law, promulgated by the President of Romania and published in the "Monitorul Oficial"⁸.

The transposition does not mean the mere enactment of the international agreements by way of ratification, but includes the obligation to remove any contradiction with the national legal system. This compliance is usually achieved either by considering during the negotiation of an international agreement the internal legislation in force or, after ratification of an international agreement, by amending the internal legislation in accordance with its content.

At the scale of our national legal order, the international norms falling within *ius cogens* domain, as well as the generally respected principles of international public law, supersede the provisions of the Constitution. However, in the latter case, this prevalence is limited to the effective application of the international law⁹. Should such norms be in conflict with the Constitution provisions, according to the well-

established interpretation of the former, their effective application is prevailing, therefore the Constitution provisions are overridden by the *ius cogens* norms. On the other hand, when internal legislation, having the same position in the legal order to that of the law promulgating the international agreement, is in conflict with such an agreement, the solution can be found by an amendment to either the internal legislation or the international agreement.

In our national legal order other norms of international law, such the norms deriving from international agreements, share the legal regime of their promulgating laws. Internal legislation in conflict with an international agreement, of the same rank or inferior to the law promulgating the international agreement, is unconstitutional¹⁰.

The Constitutional Court has the competence to review international agreements with regard to constitutionality, including any possible conflict with internal legislation.

The Court must declare void all internal legislation inferior or at the same level of the laws promulgating the international agreement, should any conflict arise between them. In the situation that the Constitution itself is in conflict with the provisions of the international agreement, the Court must defer to the Parliament the conflict, in order to adopt a restatement of the Constitution.

In the light of this normative hierarchy that represents our national legal order, we may say that the European Agreement enjoys a somewhat privileged position. Due to the fact that the European Agreement was ratified by the Parliament it ranks among the national Laws. Furthermore, as an international agreement it prevails over all internal norms either of the same normative level or inferior to the Laws, but it is subordinated to the Constitution.

The provisions of the European Agreement shall be respected when new international agreements are negotiated, meaning that no international agreement contrary to the European Agreement may be concluded. The same applies to internal legislation: internal Laws contrary to the European Agreement cannot be adopted.

It can be concluded that the European Agreement prevails over national law except for the Constitution.

As regards the internal status of the decisions of the Association Council, which according to the European Agreement are mandatory¹¹, we

consider these instruments as international agreements in the context of national legal order. Therefore, the general rules mentioned herein above should apply for these decisions too with the difference that, depending on the type of the Government's act implementing them¹², they can be transformed into national law by either promulgation and publication in the case of the Government Ordinances or merely publication in case of the Government Resolutions.

Due to this dualist concept of international and national law, the direct applicability and direct effect of international agreements is determined by the content of international agreements. Without the necessary transformation of international law, individual rights and obligations may not arise there from, nor may they be established. The Romanian Constitution recognizes direct applicability only via transformation of the international law into national law, which can be construed as the denial of direct applicability. Consequently, the European Agreement and the decisions of the Association Council may only be applied through promulgating national Laws.

However, in the light of the European Court of Justice case law, the direct effect of the European Agreement might be established when it confers rights or obligations directly on natural and legal persons and directly imposes sanctions or other legal consequences as well. The direct application of the decisions of the Association Council can be justified very much the same. Similarly, the preconditions of clarity, precision and unconditionally established in the aforementioned case law should be considered in tailoring the principle of direct effect of the European Agreement into the Romanian legal order.

In this respect, mention should be made about the wider constitutional context. Accession to the European Union requires that Member States legal systems accept the highly important doctrines of supremacy, direct applicability and direct effect of European Law. Nevertheless, the rule of sovereignty established by the Constitution requires that any form of public power shall be exercised by and under democratic legitimacy as provided by the Constitution, with regard to both internal legislation and international obligations, which in a few words means that the enactment of any Law shall ultimately be based on sovereignty.

Therefore, it must be emphasized that the Parliament cannot breach the Constitution, namely the national sovereignty, even by ratifying international obligations of the Romanian State. Furthermore, the Parliament may not make any disguised amendment to the Constitution in such a way.

It can be concluded that the European Union legal order can only be enforced in Romania by specific authorization of the Constitution, thus one of the outstanding legal issues of Romania's accession to the European Union has been the insertion into the Romanian Constitution of a so called accession to European Union article¹³. This amendment has paved the way for accession to the European Union by giving an express authorization for the exercise of certain elements of Romania's national sovereignty to European institutions.

In conclusion, at this moment, the provisions of the European Agreement are applicable in the Romanian legal system not as European Law but as an international agreement, which is only directly effective when the preconditions mentioned herein above are fulfilled and the agreement is transposed into the Romanian legal order by promulgation and publication.

According to art. 69 of the European Agreement, *"The Contracting Parties recognize that the major precondition for Romania's economic integration into the Community is the harmonization of that country's existing and future legislation to that of the Community. Romania shall use its best endeavors to ensure that future legislation is compatible with the Community legislation"*.

According to this wording it can be accepted that this is an obligation to act, not the obligation of the result. We are in the presence of the classical best endeavors clause. Consequently, a lack of success in harmonization of the Romanian legal system shall not be considered as breach of this international agreement, providing that the Romanian Parliament will enact the harmonized laws¹⁴.

An analysis of the legal sources of this obligation would not be complete without at least a few brief remarks on other provisions of the European Agreement, which refer to the adaptation of Romanian legal system to the European law in particular sectors. The exemplification of these special provisions can be found in some articles of the European

Agreement as: article 57.5 (harmonization in the field of the air and inland transport), article 61.1&2 (harmonization to approximation in the field of free movement of capital), article 66 (harmonization in the field of state owned enterprises), article 67 (harmonization of intellectual property legislation).

Taking into account the possible forthcoming accession of Romania to the European Union, expected for 2007, the provisions presented above shall be subject to following reinterpretations.

The harmonization task should mean an obligation to incorporate the respective Community rules into the Romanian legal order to the fullest extent possible as an important condition of membership in the European Union. The process of harmonization has a voluntary character, which can be defined as the situation where a third state is adapting its national legal system to the European law rules, which have no binding force in relation to that state. In other words, *the obligation to harmonize* is a unilateral obligation according to which a third state implements into its national legal system, through a legislative process, an external legal system to whose creation it has had no opportunity to participate¹⁵.

A literal interpretation of article 69 of the European Agreement leads to the conclusion that the highly important issues of the scope, timetable and methods of harmonization remain the exclusive competence of the Romanian authorities.

However, the scope of harmonization is defined by the regulatory body of the European Union law. Since the major aim of bilateral relations between both signatory parties is Romania's accession to the European Union, the only element relating to the adaptation of the Romanian legal system which may be subject to negotiations is the timetable of this process.

As a matter of fact, the European Agreement gives only a slight suggestion as to what fields of law shall fall under the process in question. According to article 70 of the European Agreement *"the harmonization of legislation system shall extend to the following areas in particular: customs law, company law, banking law, company accounts and taxes, intellectual property, protection of workers at the workplace, financial services, rules on competition, protection of health and life of humans, animal*

and plants, consumer protection, indirect taxation, technical rules and standards, transport and environment".

It should be noted that this enumeration does not have an exhaustive character but may rather be considered as a specific type of guideline.

It must be emphasized that partial performance of this *obligation to harmonize* cannot be taken into account. As the European Commission has explicitly underlined, "*the Council has ruled out any idea of partial adoption of the *acquis* [...] [...] without solving the underlying problem [...] could create new difficulties which would be even more considerable.*"¹⁶

However, it is important to note that it is possible to distinguish some limitations to the scope of this obligation. Indeed, there are certain parts of European legislation that should not be implemented into Romanian legal system before certain criteria (that is, economic ones) are fulfilled or until accession takes place¹⁷.

In practice, this refers to selected aspects of internal market legislation, institutional provisions along with company law, trade marks, transport, insurance sector etc. It also refers to international treaties concluded between Member States of the European Union.

Although certain provisions of the European Agreement establish time limits for the harmonization in different fields of law, these do not result into a mandatory timetable. The entire problem of the timetable and the enforcement of the *obligation to harmonize* should be considered from a much broader perspective and not just in the light of the European Agreement.

As mentioned by the European Commission¹⁸, unlike the case of the 1995 enlargement of the European Union, the adaptation of the *acquis* by the Central and East European candidate countries is part of the pending process of democratic reforms. Consequently, it seems obvious that the final timetable and the enforcement of the harmonization must be the result of a deep interdisciplinary analysis. The entire harmonization process must have its basis in a regularly updated timetable and definitely cannot be enforced on an *ad hoc* basis¹⁹.

In fact, in Romania several papers of national interest relating to this topic were published. The most important of these was the National Strategy for Preparing Romania's Integration to

European Union, elaborated in 1995²⁰. The strategy covers both the legislative aspects of the harmonization and also the implementation implications, including possible administrative changes and necessary financial expenses concerned. The particular tasks are presented by sectors and it was pointed that the responsibility for the proper implementation of the strategy lies not only in hands of the Government and Parliament, but also extends to the whole state administration, local administration and courts system. In many cases the co-operation of representatives of the private sector was also considered to be highly relevant. Mention should be made that the strategy was amended in 2000, since the pre-accession preparatory strategy created by the Accession Partnership²¹ have been proven to be of a very dynamic character.

The Regular Reports published annually by the European Commission are, to some extent, a continuation of the 1997 Commission's Opinion on the membership application.

Presented in the same structure as the latter, the reports identify (amongst other things) the level of performance of the obligation to harmonize the Romanian legal system to the law of the European Union²².

Another important factor that needs to be considered at this point is the form of the harmonization. Following the division announced in the introduction of this paper, between the formal and material aspects of harmonization, the various forms of harmonization could be reduced to a common denominator, according to which we may distinguish between legislative harmonization and interpretative harmonization, the so-called pro-European interpretation of law²³.

According to the characteristics, scope and procedures of the harmonization process outlined by the European Agreement, we may say that in the Romanian legal system the legislative form of the harmonization has been used.

Legislative harmonization is achieved by the amendment or repeal of the Romanian legislation currently in force or, when required, by the enactment of new legislation. Further to what is known as the euro conformal interpretation of national legislation it should also be mentioned what is known as the indirect effect of the harmonization, which means that the state authorities are obliged to apply the national legislation consistently with the Community legal acts, if possible. From this it results that the

subject of the application precedence principle is the Community law whereas the direct effect principle concerns the national legislation.

Considering the legislative harmonization in connection to the various sources of the European Law it results that this method applies in general to both primary and secondary *acquis communautaire*, as described herein above.

However, in the case of the harmonization of the Romanian law to matters regulated by primary European legislation some examples of limitations to the harmonization extent could be mentioned. For instance, the basic rules on free movement of persons and services provided in the European Agreement differ, to a large extent, from the rules for Member States as specified in the European Community Treaty. They cannot, therefore, be subject to harmonization in this phase of Romania's accession to European Union.

The issue becomes more complex when the secondary sources of the European Law are taken into consideration. According to article 249 of the European Community Treaty "*a regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.*" Therefore, since the moment of the accession, that part of the *acquis* formed by the European Regulations in force will be directly applicable in the Romanian legal system. Consequently, the relevant internal legislation will have to be repealed, although this will take place only within the scope of the European Law.

A less cumbersome aspect is the harmonization of the Romanian legal system to directives, as the current legislation will be implicitly transformed after Romania's accession to European Union into national implementation measures of such directives, in the sense of the article 249 of the European Community Treaty. However, because of the character of directives, Romanian legislators should also take into account the implementation measures as applied in the Member States.

As far as decisions are concerned, we believe that they are not subject to harmonization, except for those that require certain financial and logistic support, such as research and development programmes.

Since international agreements entered into by the European Union and third states or international organizations are also an integral part of the *acquis communautaire*, the scope of

the harmonization should be extended accordingly. As a result, all the international agreements that shall be concluded by Romania must be in compliance with the European Law. The international agreements that are already in force have to become subject of renegotiations and, if no compromise can be reached, will have to be terminated.

Besides the primary and secondary sources of the European Law, the *acquis communautaire* also includes the jurisprudence of the European Court of Justice as well as a wide variety of non-binding acts (recommendations, guidelines, communications, etc.). Under European Agreement no distinction in this respect was made, but we consider unreasonable to claim that it is mandatory to implementing all of the European Court of Justice's judicial decisions or the non-binding acts of the European Commission into the Romanian legal system.

Nevertheless it is important to note that after Romania's accession to the European Union the role of the European Court of Justice in the implementation of the European Law in our legal system will be significant, taking into account that the utility of its decisions contributes to achieve the aims of the European Union, by developing the application principles of the European Law, namely the principle of application precedents of binding community regulation over national law regulation and the principle of the direct effect of the European Law. The principle reciprocates in the event that an individual is impaired by a Community law act, when he can ask the European Court of Justice to enforce the liability of a European Union member state for damage caused to the individual by the breach of community legal acts. A classic example of a breach of a Community law arises where the Member State does not implement a directive into its national legislation within the time limits and, as a consequence, rights, which would normally be created in favor of an individual, are not created. The European Court decisions outlining provisions of the European Law should also be used in the implementation measures (for example, in case of the directives).

To conclude, we should keep in mind that the framers of the Romanian Constitution intended for international law to become a part of Romanian law and for Romania to participate in a united Europe. After the signature and ratification of the

European Agreement, Romania bound its destiny to Western integration and participation in the European Union in the context of a supranational community. Since the European Agreement, in the harmonization process they the line between integration and sovereignty followed, holding that the obligation to harmonize must be understood and construed in the overall context of the entire Constitution.

The Constitution explicitly provides for the possibility to transfer sovereign powers to intergovernmental institutions, by legislation.

However, intergovernmental organizations may not, through legislation or otherwise, infringe on the basic structure of the Constitution. Through legislation, Romania may transfer limited sovereign rights to intergovernmental organizations, but the fundamental rights in the Constitution, as well as the basic structure and identity of the Constitution, remain inalienable.

If prior to our accession to European Union, the Romanian Parliament enacts the appropriate internal laws for the transposition of the European Law, then the European Law, as international law, may receive priority over national law. Enacting this kind of law opens up the Romanian legal system in such a way that the exclusive claim to control its sphere of sovereignty can be withdrawn and room can be given for the direct validity and application of a law from another source within that sphere of the sovereignty. Nonetheless, the basic structure and identity of the Constitution, particularly fundamental rights, remain inviolate.

Therefore, construing the obligation to harmonize stipulated in the European Agreement in relation to the recent amendments to the Constitution²⁴ we have the basis for the direct application of the European Law in Romania and even for preempting the Romanian law.

The fulfillment of this obligation not only will allow Romania to accede to the European Union, but may also strengthen the principles of democracy as integration proceeds.

Such obligation in the European Agreement must be regarded as consistent with the Romanian legal order, since it subjects the validity of European integration to the Romanian Law, which will become, after harmonization, the European Law transposed into the Romanian Law, thus becoming an obligation simultaneously parallel to, and enmeshed in the Romanian legal system.

However, mention should be made that such condition imposed by the European Agreement is attenuated by the possibility that the candidate states agree with the European Union on a timeframe for implementing the *acquis* standards, which could result in a situation in which a candidate state is considered an eligible member state of the European Union on the basis of a planned but not yet completed implementation of the European Law. As a result of negotiations, the candidate state could be allowed a transition period for the complete implementation of the *acquis* after the date of entering the European Union.

NOTES:

¹ From this point of view there are also other relevant documents: the European Council's Conclusions of the Presidency from Copenhagen (June 1993), Essen (December 1994) and Cannes (June 1995).

² Philippe Schmitter defined *acquis communautaire* as "the sum total of obligations that have been accumulated since the founding of the European Coal and Steel Community and are embedded in innumerable treaties and protocols". See Philippe Schmitter, "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concept", in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, London, ed Sage, 1996, p. 162

³ See A. Evans, "Voluntary Harmonisation in Integration between the European Community and Eastern Europe", in *European Law Review*, no. 22, 1997, p. 201.

⁴ The Parliament ratified the *European Agreement* by the Law no.20/April 6th, 1993, promulgated by the Decree no. 50/April 5th, 1993 and published in the Official Gazette no.73/April 12th, 1993.

⁵ Romania has the full membership of the Council of Europe, OECD, World Trade Organisation and NATO.

⁶ According to art.11, para.3 of Romanian Constitution, in the situation that Romania has entered into an international agreement whose provisions do not comply with the constitutional provisions, its ratification is permitted only after the restatement of the Constitution.

⁷ Art.11, para.2 of Romanian Constitution: "The treaties [the international agreements n.n.] ratified by the Parliament according to the Law, are an integral part of the internal law [the Romanian legal system n.n.]".

⁸ According to the art.78 of the Romanian Constitution the Law becomes enforceable in three calendar days after its publication in "Monitorul Oficial".

⁹ International legal obligations falling outside the scope of *ius cogens* of international public law shall not however prevail over the Constitution.

¹⁰ Romania is a part of the international legal order; therefore any source of international law is an order for the national law. Consequently, the Constitution and national law shall be interpreted in such a way that the generally respected rules of international law shall prevail effectively.

¹¹ See article 108 of the *European Agreement*.

¹² In accordance with the provisions of the articles 107 and 108 of the *European Agreement* the Government represent Romania in the Association Council and in the Association Committee and has the direct obligation to implement the decisions of these bodies and to provide for the implementation of the European Agreement.

¹³ This is the article 148 of the Romanian Constitution, as amended by referendum in 2003, which provides that the accession of Romania to European Union and the transfer of certain competencies to the European institutions as well as the exercise of the prerogatives recognized by the founding treaties along with the other member states is approved by Law voted by a qualified majority of both chambers of the Romanian Parliament.

¹⁴ In other words, the breach of the international law obligation will not be the lack of harmonization of the new Romanian Laws with the European Law, but the failure to take best endeavours to achieve this goal.

¹⁵ See A. Evans, "Voluntary Harmonization in Integration between the European Community and Eastern Europe", in *European Law Review*, no. 22, 1997, p. 203.

¹⁶ See The European Commission, *White Paper: Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*, COM (95) 163 final / 03.05.1995 and COM (95) 163 final / 2, 10.05.1995.

¹⁷ See *Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, 1997, p. 44-45.

¹⁸ See *Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, 1997, p. 10.

¹⁹ See K. Henderson, *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, London, ed. UCL Press, 1999.

²⁰ See in this respect, Tudorel Postolache, *De la Essen la Cannes. Itinerarul strategiei românești de integrare europeană*, București, Editura Academiei Române, 1995.

²¹ The Accession Partnership was decided in March 1998 and its current version that we refer to represents an up-date as provided for in the Council Regulation 622/98, article 2 on the establishment of Accession Partnerships, published in the Official Journal L85, 20.03.1998, p.1. As noted in this updated version: "The purpose of the Accession Partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's Opinion on Romania's application for membership of the European Union, the financial means available to help Romania implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance."

²² See point B3.1. *Chapters of the Acquis*, in Commission of the European Communities, *2004 Regular Report on Romania's Progress towards accession*, COM (2004), 657 final/6.10.2004.

²³ See A. Evans, "Voluntary Harmonization in Integration between the European Community and Eastern Europe", in *European Law Review*, no. 22, 1997, p. 206.

²⁴ See *infra* 14.

BOOK REVIEW

Gheorghe Buzatu, *A History of Romanian Oil*, republished in 2004 in the collection *The Romanians in World History* (vol. 108) at Mica Valahie Publishing House, Bucharest, 615 pages

In his book Mr. Gheorghe Buzatu presents the history of Romanian oil from 1440 until 1929 but also the international competition for oil. We know now the great importance of petroleum in international relations, as the main conflicting factor in the last 15 years. At an international level, professor Buzatu argues, a real question of petroleum occurred at the end of the nineteenth century, when the derivatives obtained from the extraction of the black gold influenced the war industry.

A History of Romanian Oil retraces the beginnings (with a document written in the chancellery of princes Ilias and Stephen, Alexander the Good's sons and successors to the throne, 1440), the development and the full affirmation of oil industry, it also analyses the oil policy of the cabinets in Bucharest for a period of almost a hundred years (1857-1947).

Professor Buzatu argues in chapter IV of his book that the first World War emphasised the military strategic value of petroleum which influenced to a great extent the development and the result of the military operations, and therefore the outcome of conflict. During the war the two belligerent camps used at a large scale the most modern means of battle whose operations depended directly on the possession of an entire range of oil derivatives in sufficient quantities. Under such circumstances, petroleum was transformed into a *war force* as Paul Apostol likes to say. For Mr. Buzatu it is very clear that each of the belligerent camps made assiduous efforts to obtain the quantities of oil necessary to carry on the military operations.

In 1916, before the evacuation, the Romanian General Staff ordered the destruction of the oil bearing regions in Wallachia, to prevent Germany and its allies from benefiting in any way by the possession of oil fields (The Archives of the Ministry of Foreign Affairs of Romania, fond 71/1914, F2 petrol, vol. 232, ff. 19-23). The destruction of the oil bearing region in Wallachia before the arrival of the enemy forces seems to be requested by the British representative in Romania, with promises of compensation.

The first years after World War I are characterised by the unprecedented intensification of the dispute among the international trusts, seriously supported by the co-interested great powers, for the monopolisation of the oil crude reserves on the globe. It was an age profoundly marked by the oil fever, an age when great hopes were placed in the simple possession of "black gold" and consequently, fierce battles were fought for its ownership. At the basis of the oil policy of the great powers stood the general axiom according to which "the one who is the owner of the energy factor dominates the world." The petroleum question represented only a link in the chain of contradictions, which the war and the peace treaties could not bring to an end.

The author seems to find the premises of conflict into the imperialist camp, giving the economic competition for resources: "in the absence of Germany and Japan from the international scene a strong conflict broke out between the former allies the US and the Great Britain, a conflict that, even though it did not become an armed one, did however take the appearance of a true *war of petroleum*. "In this conflict also participated France, Holland,

Belgium, Italy, but to a smaller degree and mainly as partners of the chief adversaries. Neither of the two great rivals neglected the alliance of these small partners, because their contribution determined more than once the momentary victory.

Just as before the war, after the year 1918 Great Britain gave the most assistance to the trusts Royal Dutch-Shell and Anglo Persian Oil Co. Ltd. The expansion of the oil possessions of the two trusts was considered as serving the cause of the British Empire. Unlike Standard Oil Co., which has concentrated in his hands the crude oil production of the United States and Mexico- at the time the greatest oil producers on the globe, the British trusts chose to go in a different direction, namely to monopolise as many possible production centres and judiciously distributed throughout the world (the Middle East, Latin America, USA and Romania). Acting *discretely and without noise* by 1920 Great Britain managed to create a real empire of oil, which ensured to a great extent its independence in matters of oil derives supply. This fact worried the Americans a great deal. In the post war era, the struggle for the general recognition of the principle of the open doors in the oil business on the globe represented one of the constants of the US government policies.

In the final part of the work we can find a case study: *Economic survey of Romania-1929*, reprinted from *The Economist*, Bucharest 1929, which presents an interesting dates of the Great Romania: the economic policy, the public finance, the national debt, the banking and the agriculture, railways, water transports, forests, oil, industry, labour and social welfare and foreign trade.

Professor Buzatu gives a substantial bibliography, more that 100 pages of guides and historiography and important documents discovered in Romanian and foreign archives (the USA, Great Britain, the Russian Federation, France and Germany) and as annexes interesting pictures of Romanian oil fields from *Steaua Romana* society and Prahova valley.

Ionuț Alexe

Identity and European Conscience in 20th Century, Editor René Girault, Curtea Veche, București, 2004, 253 pages

Identity and European Conscience in 20th Century is the result of the work of researchers. Their work involved transnational researching through many famous universities, especially their History departments. An International Scientific Committee grouped those historians and the project took place during 1990-1993.

The main aim of this book, as stated in preview, is to bring new perspectives, new ideas about a subject which is very seldom studied – at the time when this book was written. They don't try to give definite answers or to allow themselves to think their opinions are singular, but to explore new territories. Printing this book in Romania, 10 years after his first publishing edition in Western Europe, shows the interest and the preoccupation of the Romanian consumer for this long-debated issue. Each group of researchers had their own pace and their own method, therefore the results were different. In order to define the European identity and consciousness, the writers used several sociological elements such as: study of the elite, the relation between national and transnational and the type of this relation that helps different social and economical circles to interact one with the other going further, studying the collective mentality.

This book actually represents the nutshells of the reports of each group of researchers, which were presented at different meetings in Paris, Sorbonne and Luxembourg Palaces (11-13 November 1993). The book is divided in five major sections: *Social Groups and Social Consciousness*, *Economical Groups*, *European Politics and Institutions*, *Images, Imaginary and Europe*, *The Chronology of European Consciousness*. In the first section of the book, they focused on social groups of different countries and their role in developing the European consciousness. Hartmuth Kaelbe, one of the co-authors, in his essay "Living Europe' and 'Thinking Europe' in 20th century. European Social Particularities", presents, from global perspective the benefits of social particularities in Europe versus other parts of the world. Also he brings three concepts of Europe: *Living Europe*, *Thinking Europe*, and *Willing Europe*. Each of these concepts develops on its own, following a unique scheme that shapes up the European consciousness.

Social history facilitates a good reflection of the European identity and consciousness and points out six major characteristics of the European society in the 19th century and also in the 20th century.

Studying family as a major centre in the new European perspective illustrates the urban phenomenon, spending habits. Those lead to the understanding of the contemporary European society. There is a new style for mass consumption that is highlighted as an essential component of the European social and economical identity, which rises from the material civilisation. On a psychological level it is very hard to emphasize that the similarities of European society formed at any level a particular European identity or consciousness. The contemporary conditions allow the author to experiment very easily these concepts.

On the second report of the first section, Pierre Milza studies on five different directions the immigration as a phenomenon and the relation between the international immigration and the birth of a hypothetical European identity.

The first researched direction presents the cultural mixtures created by the variety of population, starting with the second half of the 19th century, then the author tries to explain in which way the migration has contributed in decreasing the national intensity and implicitly the developing of any kind of European transnationality and further leads to a European consciousness. The next two directions are involving the political aspects, particularly the link between the internationalism and the political migration and the influence of international migration over the political circles. The research lay over the mentalities and the feeling of affiliation to a hypothetical European transnational entity.

The issue of an economical identity is approached in the second part of the book.

The study reveals the existence of some economical groups, which are fragile in numbers, despite the fact that the process of the European unification was based on economical reasons, rules them as being European. The authors' suggestion is to initiate a type of new businesses based on their attitude to Europe.

In the section *European Institutions and European Politics*, the line of research was linked with the highlight of the role politics in order to elaborate the European identity and consciousness. At this level, the result wasn't clear. The institutions were presented with a wide range of ideas and not with politological and abstract visions. The essay shows in which way the community institutions were built with a European consciousness and a sense of affiliation to the united Europe. On the other side the essay underlines the fact that political medium expresses a different level of European consciousness. The loyalty for the European bureaucrats belongs on one hand to for the communitarian system and on the other hand to the national structure. The study linked with the elite was limited on a time level and geographical level for the period between 1943-1963 in Western Europe. The study points out

the relation between national elite and new European elite groups. Another issue presented in the book defines was defining the concept of Europe from the geographical point of view and social aspect, too.

The geographical elements evolved and changed through the time, therefore is quite clear that we are presented with a 'variable geographical Europe'. In the third section of this study we confront with a study-case about the intellectuality from South Europe. The major lines of this third section are: images and perceptions over Europe, intellectual elite and ideological debate over Europe, the role of institution as main source and formation network of a European consciousness.

In the final part of this thesis, René Girault tries to bring together the different analysed elements, giving a wide perspective.

The chronological approach of historical time distinguishes the fact that developing a European consciousness wasn't easy.

Europe stays fragile and fragmented at the consciousness level. There is no European history but a sum of national histories, as there are many cultural varieties.

Mihaela Mustăţea

The European Citizenship – *The Citizens, the Foreigners and the Stateless in Romanian and European Law*, by Ioan Muraru, Simina Tanasescu, Gheorghe Iancu, Stefan Deaconu, All Beck Publishing House, Juridical Studies Series, 2003, 154 pages

In the context of the doctrinal debates at European level targeting especially the practical implications that the notion of European citizenship has in the everyday life of its owner, and in connection with Romania's efforts of accession to EU, the Centre of Constitutional Law and Political Institutions has organized a scientific seminar focussed on the European citizenship and on the influence that this could have on the Romanian juridical system.

This publication unites the papers presented at the aforementioned seminar. The first essay is "*The correlation between one's national citizenship and the European citizenship*" by Ioan Muraru.

There are lots of discussions today about rights, liberties, national citizenship, European citizenship, nationality and national identity, but the concepts are not well known and their political and legal dimensions are not entirely apprehended. This may cause, in time, inefficiency in approaching the matter.

Today we hear a lot of expressions like Romanian citizen, foreign citizen, stateless persons. A Romanian citizen is the citizen that has Romanian citizenship. A foreign citizen is the citizen that lives in Romania but has another citizenship. A stateless person is one that has no citizenship at all. As far as concepts like citizenship and nationality are concerned, at the beginning, the word that pointed to the relation between a person and a state was *nationality*, but once the modern state developed and in parallel with the development of the principle of nationalities, this word was replaced with *citizenship*. Because the word *nationality* expresses the relation with a social body created on a different basis than the state, only the concept of citizenship can express the legal relation between a person and a state. The French doctrine is

at the origin of the distinction between citizenship and nationality, although today it is the same doctrine that uses these two concepts as synonyms.

Which brings into discussion the issue of the correlation between the Romanian citizenship and the European one. There is a draft of the European Union Constitution which refers to the European citizenship in article 7, which stipulates that any person having the nationality of a member state of the European Union is citizen of the E.U. But there is also the Maastricht Treaty, which completed the Treaty of Rome, and which includes a chapter on the citizenship, thus creating the concept. A European citizen is anyone who holds the nationality of a member state. According to the Treaty, the European citizen has also some fundamental rights, which belong to him/her exclusively as a consequence of this particular status: the right to vote in local member states, the right to petition in front of the European Parliament and the right to address petitions to the European Ombudsman.

Within a different European structure this time, there is also the European Convention on citizenship, adopted in Strasbourg in 1997 and ratified by Romania in 2002. The Convention provides an explanation and not a definition, but it is significant that the citizenship is the legal relationship between a person and a state and does not indicate the ethnic origin of the person. Also the Convention declares that stateless person situations have to be avoided.

The paper "The legal status of the stateless persons and stateless status" by Gheorghe Iancu presents the international regulations in the field of stateless persons and the legal status of such people and gives and thoroughly analyzes them, considering the fact that Romania has not ratified any of these legal instruments and the legal Romanian doctrine has never paid attention to them. Despite this, the Romanian legislation is harmonized with these international regulations, even more so since many of the international documents, and the legal practice in our country is in full accordance with the requirements included in the international regulations.

After terminological clarifications regarding the concepts of the stateless person and stateless status, there is a detailed presentation of the Convention regarding the status of the stateless persons and the Convention on reducing the cases of stateless persons, as well as the rights and duties of stateless persons. Finally, a debate is provoked on the possible reciprocal implications between the status of stateless persons and the double nationality.

The paper "The citizenship in the Romanian legislation" by Stefan Deaconu presents the historical evolution of the concept of citizenship in the Romanian legislation, making the distinction between the concepts of citizenship, nationality and nation. Nowadays many Constitutions and laws use the concept of citizenship to express the relationship between an individual and a state. The quality of being a Romanian citizen had not existed before 1865, when the concept of citizenship was regulated through the Civil Code.

This had an influence on how law was implemented at that time, as the legislation had to consider conferring the quality of citizenship to various inhabitants on the country. There were (and still are) several ways to obtain citizenship, following the principle of *ius sanguinis*: birth, naturalization, marriage and repatriation. A person could lose his/her citizenship by being repatriated in a foreign country, by being named in a public function by a foreign Government without the authorization, of the fatherland authorities, military service without the authorization of the Government of the fatherland authorities and by marriage to a foreigner, in the case of women.

Some of the principles introduced by the Romanian Civil Code still govern the legislation on citizenship and the interpretation given to some provisions is the same even today. For example, the regulation, which provides that "any child found on Romanian

territory is considered a Romanian citizen", is interpreted even nowadays as it was back in 1865: the child has Romanian citizenship because there is a strong possibility that at least one of his/her parents is a Romanian citizen.

The laws regulating the Romanian citizenship, adopted in 1924, 1938, 1948, 1952, 1971 and 1991, have been important legal instruments in the evolution of the legal concept of citizenship.

The text emphasizes the terminological and legal differences between the concepts of citizenship and nationality in the Romanian law. From the legal point of view the difference between citizenship and nationality depends on the association of the concept of nationality with the territory (as a constituent element of the state) or with parentage (descendants of a particular person). In the first situation, nationality means allegiance to a country. In the second situation, we speak about nationality in terms of parentage, defining the spiritual affiliation of a natural person to a nation.

The first situation is met mostly in Western Europe, where nationality and citizenship have the same meaning. The second stands mostly for Central and Eastern Europe, including the Balkans, where the distinction between nationality and citizenship is still made. A possible explanation is that all modern states were constituted on a national basis. However, this process ended sooner in Western Europe and therefore the national element diminished earlier there. On the other hand, in Central and Eastern Europe, new states have appeared during the last years (such as the Czech Republic, Slovakia, or the new independent states that were once part of the Federation of Yugoslavia or of the Soviet Union) and this process developed on the basis of nationality, which induces the differences between nationality and citizenship. Consequently, in this part of Europe, foreign citizens are considered to have their own national state and therefore they are treated not as individuals, but as members of a community.

The prospect of realizing a large United Europe and creating a European citizenship makes us believe that, in the future, there will be no more distinctions and nuances between nationality and citizenship.

The legal framework of each state establishes ways for each individual to participate in the life of that society. Among the means for participation there are the fundamental rights of citizens, some of them also regulated through international documents. Currently Romania is a representative democracy, like many other countries worldwide, meaning that those who hold the State power at a certain point in time are elected to represent the citizens, who do not have direct influence on decisions taken. In fact the only way citizens may directly influence the political life of their country is by voting. This system is getting more and more criticism and it may not be long until it becomes a thing of the past – at least in Europe. An alternative solution is considered to be the participative democracy, a system where a wide range of decisions are taken directly by citizens, not only those of local interest, each individual being encouraged to participate actively in the governing of his/her country.

In our opinion, the reason for this transformation is constituted by the profound changes undertaken by Europe as a result of the European Union. While EU was initially conceived as only an economic union, the political impact over the European citizen was negligible. However, over the last decade the European Union looks more and more like a super-state, being on the verge of becoming a federal or confederal state. From this perspective there was a growing feeling among Europeans that needs would not be fulfilled by the leaders of the new entity for the simple reason that they could not be heard through so many levels of bureaucracy. Also, different communities throughout Europe have different needs and it may be difficult, if not impossible, to take a centralized decision that will not

only be applicable everywhere but will also be operative. Thus, decisions have become – or rather will become – a localized but globalized matter.

The next logical step is to ask ourselves why would certain rights would be reserved only for citizens of a certain state since most decisions are not a national matter any more. Besides, what would be the relevance of the European citizenship if it did not confer any fundamental right outside one's country of origin? The obvious answer is that, since local communities are in charge of taking their own decisions, adopting their own rules, all members of a community must be allowed to take part in this process. Of course, the right cannot be accorded indiscriminately to anyone who happens to be in a certain place at a certain moment, he/she must be really integrated in that society. Thus a minimal set of requirements should be adopted and decisions regarding national issues may still be reserved for citizens of that state.

Romanian legislation establishes two important sets of rights that guarantee and provide for effective means of participation in the democratic life: electoral rights (right to be elected and right to vote) and the freedom of association. Traditionally, in Romania the first category of rights mentioned above belongs exclusively to Romanian citizens. The freedom of associations refers to political parties, association in trade unions, associations in NGO-s. Following the principle according to which all political rights belong only to citizens, Romanian legislation forbids non-citizens to be members of Romanian political parties, but proves to be very liberal in what concerns the other forms of association.

The essay "The participation of foreigners in the democratization process of society, essential component of a united Europe" by Stefan Deaconu, Mihai Horia Cuc – intends to present a brief overview of the Romanian legislation in the matters mentioned above, as well as a Romanian point of view on the future of Europe. In this paper, several legislative changes are suggested, together with their social, historical and legal ground and justification, aiming at becoming starting points for further discussions on what the future of all European citizens may be.

To sum up, this is an essential research work for all those who want to be informed about one of the most important issues of our time – a matter which affects us all.

Vasilica Mucea

Mădălina-Virginia Antonescu, *Un nou imperiu al secolului XXI-lea?*, Cartea Universitară, București, 2004, 593 pages

European Union has become one of the dominant issues of recent times, but few attempts have been made to define the European integration from the feminism point of view.

The book *European Union, a 21st Century Empire?* examines the European assembly as a post-modern empire and analyses its civilisation's elements in the futuristic way. Studying the concept of modern empires doesn't include the project in a rigid scheme or in statistics but describes which the specifically masculine methods are, for analysing its personalities and its behaviour. Written in an analytical-advanced style, the book tries to create theoretical markers for understanding the future. The new European trend caught the author's imagination, allowing her to explore in a unique way the new vision of the European Union. This volume of interdisciplinary fields provides a detailed picture of the controversial, innovative role

played by women and gender issue in the future of European Union. Breaking away from traditionally analyses, the author offers a sense of the variety and complexity of cultural and civilisation aspects across Europe.

The study is organised around six thematic chapters: "The super-state legislative order", "The social-politics order in the European Union", "The ethics-religion order in the European Union", "The Union civilisation", "The spatial Europe", "The spiritual Europe". This book takes the reader deep inside the benefits and the cost of this process of integration and suggests strategies for reconciling with the interests and aspirations of the European Union's people. The author reveals European integration not as a uniform process that should be praised or condemned in its entity, but as a complex phenomenon that can and must be shaped and steered towards socially desirable goals. Some arguments of the book present a variety of feminism positions, with the empirical methods of the research.

In the first chapter, the author examines the forms of transnational citizenship – European citizenship. Active citizenship involves more than simply voting – it also entails the capacity to organise politically in order to promote certain ideals and interests. Achieving such mobilisation at a transnational level involves different techniques and skill to those required at the local and national level.

In the second chapter Ms Antonescu discusses about the new social-political order in the E.U. The main subject includes the new order of social classes. Her approach over a new perspective of Europe in the near future determines her to believe that Europe could become a sort of a modern empire. This community named by the author 'supra-legal state' has certain properties that can lead to major damages for the individuality of national European states. Her own interpretation in a unique way of *Pax Europe* should make us believe that pacification will be made at higher levels of determination of each council. Her debate goes further to emphasise the identity of European citizen.

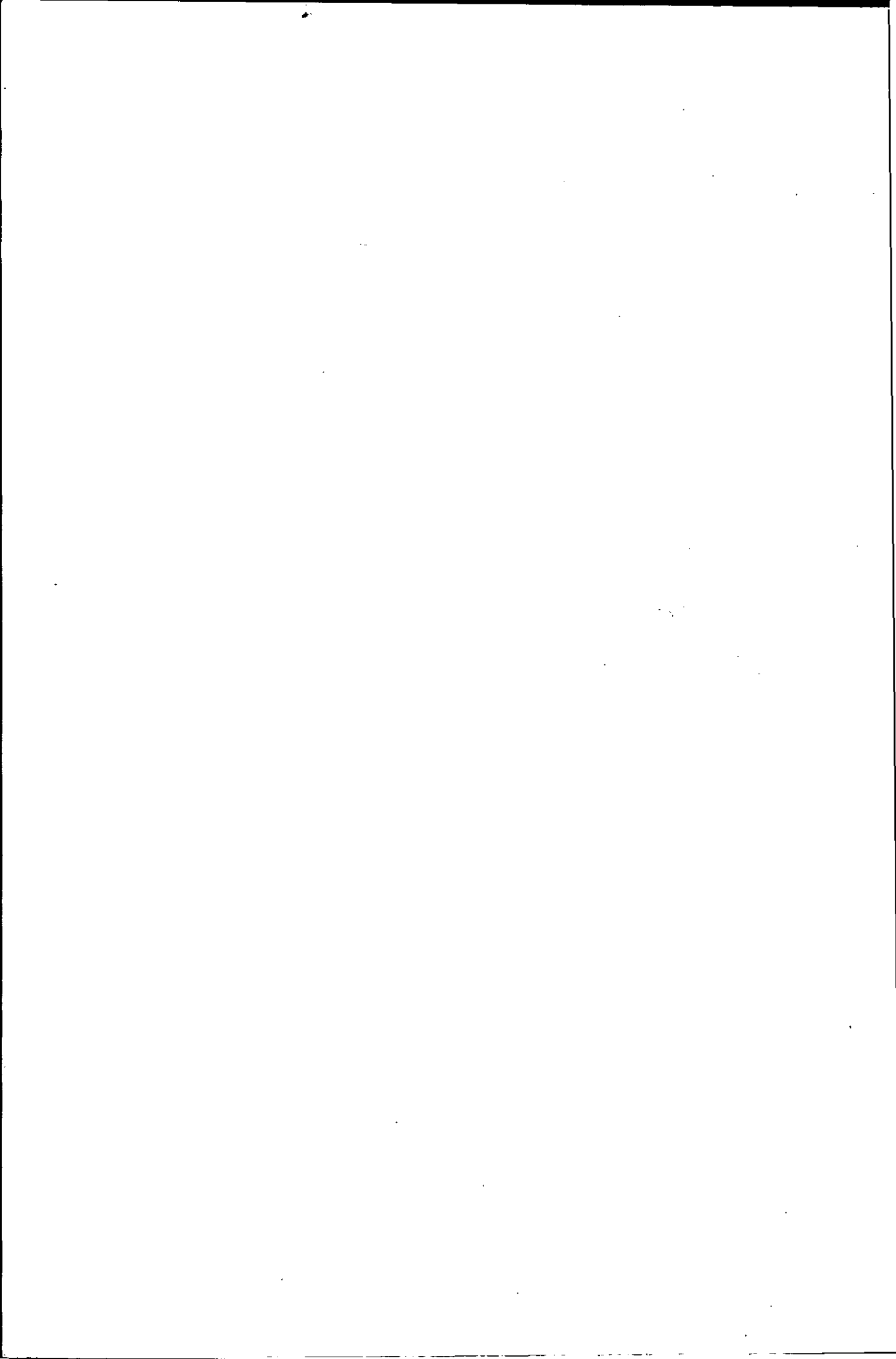
The third chapter provides extensive details about the ethics and religion in the new European mentality. The writer's beliefs are based on a fundamental relationship between God and humans, which allows humans to develop and experiment in many different ways what is permitted by God. In this context we are presented with a post-modernist Enlightenment featuring a new model of civilisation and permitting any citizen to long to any values of any state.

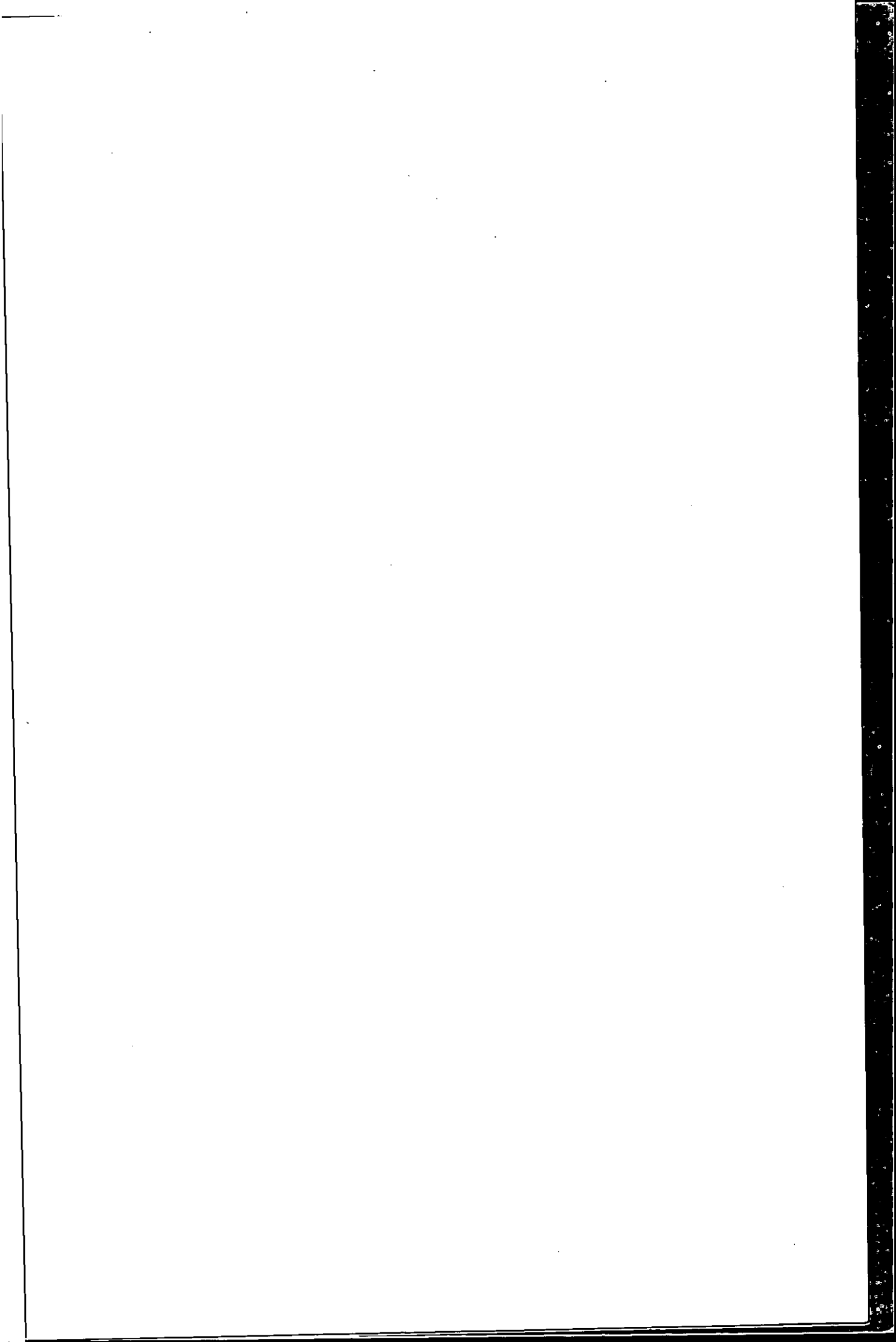
The third millennium is a time for new re-shaping of societies and a time for respecting the human resources and their unique source of inspiration. Very often is mentioned that the new Europe looks like a place where cultural diversities are encouraged and experiences become a way of living. The more you experiment the more appreciated you become. In this modernist Enlightenment the female role has a decisive input. Ms Antonescu found a very creative method to explain the new tendency of the world to allow women to become decision-makers. The aspects rose by the author in this book make us to witness a very dramatic view of Europe, quite poetic but where fairy tales are not allowed.

This book will make an important contribution to the way the EU is analysed and studied, it provides both comprehensive coverage of all aspects of EU integration and a new way of conceptualising the EU, integrating a much wider range of theoretical and empirical material.

Mihaela Mustăţea

Tiparul s-a executat sub cda 1452/2005
la Tipografia Editurii Universității din București





ISSN 1454-2153



9 771454 215302