Institut Européen
d'Administration Publique

European Institute
of Public Administration

EIPASCOPE

CONTENTS

No. 1993/2

* **Integration Challenges in Latin America**
Edward Best

* **Albania on the Verge of a New Era**
Laura Sata

* **L'Est de Marx à Taylor: entre illusions, désillusions et collusions**
Massimo Balducci

* **La formation des magistrats en droit communautaire**

* **Announcements**

* **EIPA Programme of Activities from May 1993**

* **Protocole de coopération entre la Suède et l'IEAP**

* **EIPA Staff News**

* **Recent Publications**

Integration Challenges in Latin America

Edward Best
Senior Lecturer, EIPA

The second wave of regional-integrationism' which has developed in much of the world since the mid-1980s has been particularly marked in Latin America. The last few years have seen the proclamation of multiple initiatives, several of which have stated an aim to achieve high degrees of integrative ambition in short periods of transition.

Here, as elsewhere, the question is posed as to how much more credible these initiatives may prove to be compared to the schemes pursued earlier, and what may be done to help make them more viable and durable. EIPA has indeed been entrusted by the European Commission and the countries of the Rio Group (Mexico and the ten Iberian states of South America) with the design and implementation of a multi-annual training programme (to be carried out through a Training Centre for Regional Integration (CEFIR) which has been established in Montevideo, in collaboration with other institutions in Latin America) intended precisely to support the development of Latin American capacities for the management of regional integration.

What are the integration schemes in question? There is a certain lack of clarity in some cases about which countries are really committed to doing what and with which other countries; or, where intentions are relatively clear in this respect, a lack of consensus as to what legal-institutional system is appropriate to help achieve the stated objectives. Something similar could of course be said about Europe at the moment! Integration in both regions appears a process of redefinition amid uncertainty', and it is perhaps the capacity to manage the broader process which may prove to be the most relevant topic of discussion in the longer term. The immediate contexts, however, pose different kinds of problem for the development of integration capacities, and even for the definition of objectives and frameworks.

The aim of this contribution is to give a brief overview of the integration situation in Latin America and indicate some of the questions raised as to the basic architecture.

Ten years ago, when Latin American integration seemed a dead letter, the panorama was relatively simple in terms of organizations envisaging market integration. (I exclude the Caribbean and the multiple cooperation arrangements in place around the continent).

The Central American Common Market maintained a formal existence amid the conflicts. Mexico and the South American countries were members of the loose and rather ineffectual Latin American Integration Association (ALADI). Five ALADI members (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela) formed the Andean Pact, which had pursued a much deeer scheme including a full common market, but was by the mid-1980s stagnant.

Since 1990, however, there has been a dramatic resurgence of integrationism. The background must be seen in the wave of economic reform and liberalization programmes sweeping the region, together with fear of international marginalization and perceptions of the formation of economic blocs elsewhere in the world. However, it has been shaped by new initiatives with strong political motivations, notably the Argentine-Brazilian *rapprochement* which led to the 1988 Treaty envisaging a common market by the end of the century; and the reversal of Mexico's policy *vis-à-vis* the GATT since 1986, its dramatic internal reforms and economic agreements with the United States.

In 1990, indeed, came the announcement of Mexico's negotiations for North American free trade - NAFTA - and of President Bush's Enterprise for the Americas' initiative, with its stated intention to pursue free trade from Alaska to Tierra del Fuego.

Almost simultaneously, Argentina and Brazil brought forward their deadline for a common market to 1995. Uruguay and Paraguay joined the programme (although Chile decided not to). The four countries signed the Treaty of Asunción on March 1991 which aims at a Common Market of the South - Mercosur - by the end of 1994, by means of complete trade liberalization through an automatic linear schedule; coordination of macroeconomic policies; a common external tariff; and sectorial agreements.

These developments clearly had an impact on the Andean Pact countries. One effect was to encourage a revival of the sub-regional common market. Negotiations about the future of the group had indeed been taking place since 1987 but, at first, in the direction of greater flexibility'. At the end of 1989, however, the five Presidents proclaimed their determination to consolidate a customs union by 1995. The next year they also brought forward the deadline for a free trade zone to the end of 1991 and announced various measures to strengthen the scheme institutionally. At the very same time, however, Colombia and Venezuela were beginning to formalize and expand the special relationship they had developed with Mexico, largely in relation to Central America. The Group of Three was thus born in 1990, at first restricted to the spheres of political and other forms of cooperation, but since 1991 including a programme to achieve complete trade liberalization in 1994.

On top of this proliferation of sub-regional commitments, the new enthusiasm for trade liberalization has prompted a series of bilateral agreements throughout the continent, including a full Free Trade Treaty between Chile and Mexico.

At the same time, Central America was emerging from its multiple crises and separately beginning to take new steps towards its own integration. To bring some order into the existing situation, in December 1991 it was agreed to revive the Organization of Central American States as the Central American Integration System (SICA). Progress has also been made in re-establishing free trade and reincorporating Honduras into the economic integration scheme. Within SICA, however, Guatemala, El Salvador and Honduras have recently created a more committed subsystem with the name of the Triangle of the North'.

Finally, one must mention the existence of trade and investment agreements between the member states of the Group of Three and Central America, envisaging free trade by 1996 in the case of Mexico, and by a date yet to be fixed with Colombia and Venezuela.

There is an undisputed lack of cohesion in the overall picture of Latin American integration. This is often characterized by terms such as fragmentation' with their implicit reference to a clearly delimited underlying unity' (in many cases explicitly identified as a Latin American Common Market or Latin American and Caribbean FreeTrade Zone). However, the most appropriate words might equally be the more general ones of change' and uncertainty' - not only in structures but also with regard to objectives and even natural boundaries.

The Bush hemispheric free trade initiative (even if Latin American hopes in this respect are probably misplaced) and what is a remarkable turn-about by Mexico, together with the rejection of former import-substituting strategies in favour of liberalizing reform, have challenged both the political and economic assumptions behind previous Latin American integration schemes.

The question of levels of integration objective, here in the sense of scope of membership, and even of identity, has been problematic from the start. One talks of regional integration', but what is the region' - the Americas or Latin America? For decades, there has been tension between the Inter-American system and Latin American integration, for which a large part of the rationale, both political and economic, has been the defence of Latin American interests in the face of US hegemony. The sub-regional schemes, in this perspective, have always been

presented as steps on the way to the ultimate objective of a Latin American Common Market.

There should be no surprise about the impact of the elusive temptation of hemispheric free trade (and cooperation in other key spheres for development) or simply of bilateral free trade with the largest single market in the world, although the results remain unclear. On the one hand, it may at first have served more as an impetus to Latin American integrationism - and the Bush initiative did explicitly state a preference for negotiations with sub-groupings - but it could equally serve to divide; on the other hand, it inevitably increases uncertainty. No longer is it a question of bilateralism versus multilateralism in the purely Latin American framework. Bilateral or sub-regional schemes are now cast as stepping stones on the path to an either/or' situation - hemispheric or Latin American - depending on (in the last resort) the United States.

And of course there is every reason to maintain doubts as to the likelihood of free trade with the US or any cohesive American' regionalism on a broader scale. Given also the multitude of instabilities in Latin American countries, it is not surprising that there should be a process of shifting alliances or multiple strategies largely as a policy of hedging bets.

The tendency to instability is accentuated by the fact that the integration processes are taking place, a) in a context of a general tendency among the Latin American countries towards unilateral tariff reductions, but with significant differences among remaining members of the sub-regional groups as to tariff levels, b) in the presence of a host of other obstacles to integration, and c) from a low level of reciprocal trade.

This not only creates a general danger of falling into a vicious rather than virtuous circle between integration, interdependence and macroeconomic cooperation. In addition, particularly where there is also a perception of possible immediate alternatives in a context of rapid and generalized economic opening, the effect may be to increase the natural tendency of states to resist losing autonomy, especially regarding external commercial policy. If the medium- to long-term benefits from integration seem doubtful or simply distant (and agreement is difficult as to the kind of commitments required to achieve such benefits), choices may be shaped by the short-term question as to whether or not the perceived advantages to be gained from increased bargaining power with third countries or blocs as a result of a genuine common commercial policy outweigh the perceived opportunity cost' of commitment to a particular integration scheme at the expense of possibly more favourable separate negotiation.

In the case of Chile, there is no real issue since it has opted for a unilateral policy without assuming contradictory commitments. Likewise, Mexico has been pursuing bilateral negotitions with at least nine different Latin American partners, which may well cause some administrative headaches but is not contrary to commitments (although NAFTA may be).

Most of the bilateral agreements to which Mercosur countries are party predate the Treaty of Asunción, and so far there has been no clash. In 1992, the four countries agreed that, once the common external tariff comes into force at the end of 1994, other ALADI countries will have to renegotiate the preferences with Mercosur as a group, and a framework agreement between Mercosur and the United States was reached in 1991 on a four-plus-one' basis.

In the case of the Andean Pact, however, the situation has already become critical. The Act of La Paz (November 1990) proclaims the creation of an Andean Common Market in 1995, including harmonization of instruments and economic policies connected with foreign trade'. Following serious difficulties in agreeing a common external tariff and the emergence of the Group of Three, the Act of Barahona (December 1991) then backtracks, referring in more general terms to Andean Commercial Integration through a Free Trade Zone and Common External Tariff. Moreover, the Presidents only agreed that the negotiation of tariff agreements

with other countries of the Latin American and the Caribbean should preferentially' be carried out at community level. Precisely how bilateral tariff agreements were to be compatible with a common external tariff has remained unclear!

Continued problems in agreeing a common tariff ended up in March 1992 with Venezuela and Colombia agreeing to apply a common tariff between themselves, with Peru and Bolivia continuing to apply their respective regimes and Ecuador insisting on incorporating the list of exceptions it wished. Political events in Peru led to a crisis in diplomatic relations, Peru's withdrawal of preferential treatment for the other member states, and then suspension of its participation in the customs union by this time apparently also for reasons of economic policy.

The result was thus a series of different bilateral arrangements between member countries, and a host of bilateral agreements between individual members and third countries (in the case of Central America, recently transformed into a joint agreement by Colombia and Venezuela). Agreements announced in March 1993 seem to confirm the reality of a customs union between Colombia and Venezuela with a transitional arrangement for Ecuador, while Bolivia's separate regime is to continue.

In the case of Central America, the problem derives from a mixture of unwillingness to accept constraints on external freedom and opposition to the political dimensions of the integration process, particularly on the part of Costa Rica. Guatemala, El Salvador and Honduras have therefore decided to press ahead with deeper integration between themselves within the sub-regional framework. *De facto*, the Central American Parliament is made up of representatives from these three countries only, with Nicaraguan observers. In May 1992 the three Presidents signed an agreement for a trilateral free-trade zone. Later in the year, they also proclaimed their intention to pursue the political as well as the economic union of Central America, meeting a flat rejection from Costa Rica and serious doubts in Nicaragua. Early this year, frustration with, in particular, Costa Rica's attitude towards joint negotiations with the members of the Group of Three, prompted the three Presidents to push further still. On 23 March, they announced the establishment of new measures even envisaging the elimination of border controls (although the details remain to be studied), while reaffirming their commitment to joint external negotiations. Nicaragua quickly expressed interest in joining. Costa Rica's reaction remains to be seen.

There is near consensus that the old institutional and legal frameworks of Latin American integration cannot cope with the new situation. However, it is far from clear what will be developed instead at either regional or sub-regional level.

There has been a general tendency recently against anything resembling supranational' institutions, in large part reflecting a feeling that previous (and perhaps current) experiences show that no degree of institutional strength and formal powers (with fingers pointed most often at the very *communautaire* system of the Andean Pact) can overcome underlying problems, whereas free trade agreements do not need any such system.

It remains to be seen how the Andean Pact system will be adapted, and what will be adopted in the case of Mercosur.

The Treaty of Asunción was drawn up very quickly. It did not establish a definitive institutional system (or even a provisional system for dispute settlement) and is for the most part only an extension to the quadripartite arrangement of the existing bilateral agreement between Argentina and Brazil - the institutions of which indeed continued to function. There has thus far been almost no discussion of the definitive institutional system which must be agreed and installed by the end of 1994. The transitional institutional system is a classic intergovernmental arrangement consisting of a Common Market Council, as the superior

organ, consisting of the Ministers of External Relations and Economic Affairs, meeting as often as necessary, once a year also with the Presidents; a Common Market Group, as the executive body, made up of representatives of the Ministries of External Relations and of Economic Affairs (or equivalent) and the Central Bank, supported by technical working subgroups and a purely administrative secretariat; and a joint parliamentary commission. Decisions are by consensus.

There has been some questioning of whether the provisional system will be sufficiently strong to ensure implementation of a very ambitious programme in what is a very short transition period, in the face of the predictable pressures and resistances which are already manifesting themselves; and whether it sufficiently took into account the implications of including two much smaller and economically weaker countries in such a scheme.

To summarize the relevant conclusions of a recent study by Pedro Motta da Veiga (*A evolução do Mercosul no período de transição: hipóteses alternativas e cenários', Texto para Discussão No. 269, marco 1992, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, 1992*), the creation of community institutions and the gradual transference of sovereignty to these bodies would have been a significant contribution to reducing uncertainties for many different reasons. In the face of such important asymmetries as exist, even between Argentina and Brazil (in the very size of the economies, in macroeconomic conditions and policies, and in key microeconomic policies such as taxation systems, export incentives, production subsidies, tariff structures), there is a strong tension between a sustained political motivation and a fragile economic-empresarial dynamic' which creates both instability and a real threat of reversibility: institutionalization of Mercosur and community policies in the industrial, technological and foreign-trade spheres are considered by Veiga to be the most appropriate instruments for managing the asymmetries. At the same time he argues that the creation of entities with a community vision could help reduce the dangers of a reduction in commitment to Mercosur either from opposition in Argentina as a result of the costs and a consequent redirection of its foreign policy, or from increased indifference on the part of Brazil, given the relatively low perceived utility of Mercosur in supporting stabilization.

The two small countries, Uruguay and Paraguay were granted preferential treatment concerning the schedule for liberalization and exceptions, and their particular problems may be addressed in the framework of the sectoral agreements. However, the complete omission in the Treaty of Asunción of any provision for future cohesion' arrangements is considered by some in the region to jeopardize the eventual stability of the process. Moreover, the lack bothof such provisions and of a legal system perceived to guarantee compliance with commitments by the big powers, will certainly affect negotiations regarding voting procedures.

In short, the only dimension which is fixed is the trade liberalization programme. Almost everything else has yet to be agreed - but without a strong, definitive legal-institutional system. There may indeed have to be a new constitutive treaty. The immediate challenge is simply to get there. At the moment there is some concern in the area regarding even this.

The liberalization programme has been duly implemented, although as of March 1993 there continued to be difficulties in reaching agreement on a common external tariff, while macroeconomic coordination seemed more distant than ever. The differences between Argentina and Brazil not only raised some questions as to the viability of the scheme if there is not greater compatibility (and stability in Brazil), but helped create a significant imbalance in trade between the two countries in Brazil's favour. This prompted the Argentine Government in October 1992 to raise its statistical levy' on imports from 3% to 10% in an effort to stem the flow of Brazilian products and thus create the first major dispute in the process. The dispute was not with Brazil, however, whose exporters have not found this an insuperable obstacle

(while the measure does not apply to Uruguay because of a bilateral agreement), but with Paraguay, the least developed of the member countries, which claimed to have suffered a 10% drop in exports as a result and talked of seriously considering withdrawal from Mercosur if the levy is not reduced. A solution was only found by applying provisions of the ALADI Treaty on the principle of non-reciprocal treatment for relatively less developed countries. It was thus agreed that Argentina would temporarily suspend the extra 7% on a list of over 40 Paraguayan products. At the same time, progress has been somewhat complicated in the last few months as a result of Brazil's political upheavals and changes in the administration. The question is essentially whether the political impetus will remain sufficiently strong to overcome such problems and maintain the dynamic despite the short-term difficulties.

By way of conclusion, the integration panorama in Latin America today is rich both in possibilities and uncertainties. Rather than speculate as to the possible course of events in the next few years and whether deadlines will be met, it may be more appropriate to emphasize the importance of developing capacities to manage what will inevitably be a difficult process characterized by change and uncertainty. Failure to meet self-imposed deadlines can have adverse effects for credibility. But, with so many stones on the road, racing may be dangerous - as the song says, *no hay que llegar primero, hay que saber llegar*' (you don't have to get there first, you have to know how to get there).

Albania on the Verge of a New Era

Laura Sata*
EIPA Trainee

Albania, a small country situated along the coast of the Adriatic and Ionian Seas, used to be known merely for its geographical existence and not for its modern history. Fifty years of communist dictatorship left Albania lying in the farthest depths of European memory, even though it formed part of the European body. The Albanians, one of the most ancient populations in Europe, have a history full of love of freedom and democratic aspirations; the communist era was like a foreign body that has now been removed from the history of Albania, which reaches back to hundreds of years BC.

Albania in a Nutshell

The Republic of Albania covers an area of 28,748 square kilometres and has a population of 3 million. The language spoken is Albanian, which differs from any language spoken in the Balkan region or elsewhere. There are over 3 million ethnic Albanians living in Kosovo and thousands around the border of Montenegro and the former Yugoslavian Republic of Macedonia. The religion was originally Christian but during the Ottoman occupation many Albanians living in the Ottoman territories became Muslims for political or economic reasons. By the end of the World War ll, the population's religious beliefs were further divided: the Roman Catholic faith prevailed in the highlands to the north of the country, the Muslim faith in the northeast and centre,and the people in the south mainly belonged to the Orthodox Church. The communist regime closed down all the religious institutions: churches were pulled down, religious officials were forbidden to exercise their duties, religious propaganda was made illegal and many people were put in jail for this very reason. In 1990 there was a widespread movement throughout the country, demanding the legalization of religion. A large mass, attended by 5000 Catholics, took place in Shkodra (the second largest town in Albania). Pressure from within the country, as well as the visit from the former UN Secretary-General, Javier Perez de Cuellar, and the subsequent visit from Mother Theresa, the ethnic Albanian Peace Prize Winner (born in the former Yugoslav Republic of Macedonia as Gonxhe Bojaxhi), led to the lifting of the ban on organized religion. Complete freedom with respect to religious belief was granted by the democratic government, formed after the free elections of 22 March 1992. These elections signalled the victory of the Democratic Party over the Socialist Party (the former communists). The doors of Albania were finally opened towards Europe, and Europe in turn is opening its welcoming doors towards Albania. Albania is currently a member of the UN, CSCE, and has been persistent in its efforts to become a member of the Council of Europe and subsequently accede to the European Community. In May 1992, the Albanian Prime Minister, Mr Alexander Mexi, signed the Economic and Trade Agreement with EC, signifying a further step forward and opening the way towards more advanced agreements.

Albania and EC Support

The Albanian Government is obtaining full support from Europe in all fields: diplomatic, economic, financial, cultural, etc. Many distinguished senior public figures have recently visited Albania. The President of the Council of Europe Assembly, Mr Martinez, came to Albania and gave a speech in the Parliament reflecting positively on the recent developments in the country. During their visits, the Italian President, Mr Scalfaro; in his capacity as Vice-Chairman of the Council of Europe, Mr Andriessen; the British Foreign Minister, Mr Hurd; and the Secretary-General of NATO, Mr Wörner, all judged the measures taken by the Democratic Government as being correct and fruitful.

The EC has also provided considerable assistance through its TEMPUS and PHARE programmes. PHARE has been involved from the beginning of the reform process, particularly

in formulating privatization and restructuring strategies and helping establish the legal framework, accounting system and company screening required by the privatization process. TEMPUS has been operating in the education sector which plays a very important role in the democratization process. There are three main reasons for this: firstly, the education system will provide teaching on a revised methodological basis with new content, in particular in the field of social sciences; secondly, many people who have already graduated some years previously are being confronted with new rules of the economy, advanced technologies, etc., and require complementary education; thirdly, the restructuring of the economy will create new jobs which will demand new skills, while making some of the existing ones useless, and it is the duty of the education system to carry out the training process. The education system will help to fulfil the aims of reforming the government; to bring about this reform, it is evident that the gaps in the public managerial skills at the central and local government levels have to be filled. These gaps can be attributed to the fact that the new government needs new administrative competence. A solution to this problem would be to provide training for civil servants through specialized European centres of public administration.

There have been important developments in the field of economic and financial cooperation. For instance, the European Bank for Reconstruction and Development recently approved a strategy for Albania which will make it possible to identify suitable investment projects i all economic sectors, especially in the financial sector, agriculture, mining and tourism. The Swiss Confederation will grant Albania 9.5 million Swiss francs which will be used to set up a telephone network of 30,000 lines. Furthermore, the World Bank has granted US$ 18 million for the reconstruction of the main national roads in Albania. A new bank has been founded, the Albanian-Italian Bank, which is the first financial organization of this type.

Albania has received tremendous support through aid; this has been in the form of pharmaceutical products, electrical equipment, construction materials, metal, steel tubing, telecommunication facilities, wheat, flour, sugar, rice, and so on. The EC has started to put into practice a broad programme for bringing raw materials and spare parts to some 30 selected enterprises in order to boost industrial production and provide continued employment for the workers.

The process of the democratic reform in Albania is a very long and large-scale one. The first results are now emerging from the 12 months of democracy in Albania. I would like to specify only two aspects of what has been achieved so far: firstly, the spiritual, ideological and religious freedom, and secondly, the right of being a private owner (the peasants who constitute more than 70% of the population may, finally, own their own land and livestock), both forbidden throughout the 50 years of dictatorship.

There is still much to be done; the social and economic repercussions will tell how real the democratic freedoms are and the first impacts, albeit rather modest, are quite impressive. This is just the beginning; the future is controlled by the relative speed at which the democratization process is implemented; the faster it is, the sooner Albania will become a worthy member of the European Community.

---

* *Lecturer from the University of Tirana (Albania)*

L'Est de Marx à Taylor: entre illusions, désillusions et collusions

Massimo Balducci*
Professeur de théorie de l'organisation, IEAP

Terrorisés par leur passé, les peuples des anciens pays communistes recherchent la liberté individuelle dans la séparation du centre et dans la fragmentation géographique. Le principal obstacle à la privatisation de l'économie est d'ordre culturel. Il y a quelques mois encore, le profit individuel était répréhensible; aujourd'hui c'est un "must" et le peu d'initiatives privées qui existent sont teintées de violence et réglementées selon des critères "mafieux". L'avenir n'est pas rose, loin s'en faut.

Depuis deux ans environ, l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, auprès duquel je suis détaché en tant que représentant de l'Italie, est engagé, pour le compte de la Commission des CE, dans une série de projets d'assistance aux anciens pays communistes. Ceci m'a donné l'occasion d'avoir des contacts très approfondis avec ces pays. L'image que j'en ai retirée diffère, sur plusieurs points et de façon substantielle, de celle diffusée par les médias.

J'articulerai mon analyse en quatre points:

a) les tendances sécessionnistes et leur cause;

b) la privatisation et les liens culturels;

c) le rapport éthique/économie;

d) les perspectives.

Les tendancs sécessionnistes

Les tendances sécessionnistes qui caractérisent un peu tous les pays anciennement communistes (que l'on songe à la soi-disant Communauté des Etats Indépendants, à l'ex-Tchécoslovaquie, à la Yougoslavie, mais aussi à toute une série de tensions d'ordre sécessionniste qui ne sont pas perçues en Occident et qui sont en pleine effervescence en Roumanie, Hongrie et Pologne) ne sont pas dues, comme on tend à le croire, à la résurgence d'aspirations nationalistes, mais sont l'héritage des distorsions du communisme.

Une des caractéristiques du communisme était l'absence de séparation entre l'Etat d'une part, et la sphère socio-économique d'autre part. La culture communiste ignore le concept de la séparation entre pouvoir public qui se limite à établir les règles du jeu et une série d'acteurs privés qui évoluent librement dans le cadre de ces règles.

Pour les anciens Soviétiques, il est inconcevable que les Etats membres de la CE s'efforcent actuellement de concentrer à Bruxelles toutes les décisions de politique commerciale à mener à l'égard des pays tiers. Pour eux, cela signifie que l'on essaie de concentrer à Bruxelles non pas les règles qui gouvernent les transactions avec les pays tiers, mais toutes les décisions sur les opérations d'import-export.

Terrorisés par un pouvoir centralisé et absolu, les peuples des anciens pays communistes ne recherchent pas la liberté individuelle dans la séparation entre sphère publique et sphère privée, mais plutôt dans la séparation du centre, dans la fragmentation géographique. A cet égard, il est significatif de constater que la "privatisation" en Russie s'est concrétisée dans la transformation de la propriété de l'Etat en propriété de tous.

Les aspirations nationalistes, dans ce contexte, ne sont rien d'autre qu'un vernis - inapproprié -

recouvrant les aspirations libertaires mal interprétées. Une fragmentation qui ne s'accompagne pas d'une séparation claire et nette entre sphère privée et sphère publique risque d'engendrer une multitude de petits Etats d'opérette et fondamentalement de type féodal.

La privatisation et les liens culturels

La privatisation est un mythe qui éprouve une grande difficulté à se réaliser. Le principal obstacle est de nature culturelle: 40 années de communisme ont effacé toute forme de droit des sociétés, de droit contractuel, de comptabilité.

A l'exception de la Bulgarie - qui a procédé à une révision de sa Constitution - jusqu'ici aucun pays de l'Est n'a reconnu formellement la propriété privée. Aucun pays de l'Est n'a un "droit des faillites"; dès lors, jouer à l'entreprise privée n'est qu'une vaste plaisanterie, car la faillite n'étant pas envisageable, il n'y a aucune obligation d'équilibrer les comptes (ce que, soit dit en passant, personne ne sait faire). En effet, jusqu'à présent la privatisation s'est limitée à la reconnaissance du "marché noir".

Un autre obstacle à la privatisation est l'absence de système fiscal. Puisqu'il n'était pas possible de réaliser des bénéfices, les régimes communistes ne ressentaient pas le besoin de créer des systèmes fiscaux. Cela signifie que, si l'on décidait aujourd'hui d'opérer une privatisation sérieuse, les structures étatiques resteraient dépourvues de ressources financières.

A titre d'exemple notons que la ville de Budapest est financée essentiellement grâce aux recettes des pompes à essence.

Tous les pays ex-ommunistes sont fiers des privatisations qu'ils auraient mises en place. Mais, lorsqu'on leur demande des données concrètes, on constate que, en Hongrie et dans la République tchèque (pays les plus avancés sur la voie de la privatisation), le niveau de la population active travaillant dans le secteur privé est encore inférieur à 10%.

Qui plus est, ce secteur n'est pas vraiment privé étant donné qu'il ne comporte pas les risques d'une économie de marché (on ne peut pas faire faillite).

Rapport éthique/économie

Les rapports entre éthique et économie semblent entièrement faussés. Jusqu'à il y a quelques mois, le profit était quelque chose de moralement répréhensible. L'intérêt individuel n'avait pas droit de cité dans le code moral du communisme. Les individus étaient motivés essentiellement par le mécanisme hiérarchique ainsi que par toute une série de sanctions. Le non-respect de ces sanctions était punissable pénalement par le *"Gosplan"*.

Du jour au lendemain, le mécanisme hiérarchique s'écroule et le profit devient une chose non plus répréhensible, mais louable. Ce phénomène a eu deux conséquences: d'une part, l'effondrement du mécanisme hiérarchique a fait disparaître toute coordination des activités productives. Ainsi, selon les estimations, le produit national brut a diminué d'au moins 40% dans les Républiques tchèque et slovaque depuis l'écroulement du communisme.

Cet écroulement du mécanisme de coordination hiérarchique n'a pas été suivi par une mise en place adéquate du mécanisme d'initiative privée. Lorsqu'on a été conditionné pendant quarante ans à obéir docilement, il est difficile tout à coup de devoir prendre l'initiative. Et les quelques initiatives prises sont pour ainsi dire "freinées".

Le profit individuel qui était jadis immoral est aujourd'hui devenu un must: dès lors, chacun s'efforce de faire profit à tout prix. Pour eux, il est inconcevable que l'économie capitaliste soit

le fruit direct d'une éthique. Le résultat en est un secteur privé qui, pour limité qu'il soit, est de type violent et réglementé selon des critères "mafieux".

Les perspectives

Les perspectives ne sont pas très bonnes. Si l'Occident se montre incapable d'aider ces pays, il faut s'attendre à l'affirmation de régimes autoritaires (de type fasciste) et à une vague d'immigration. Et le problème est précisément celui du type d'aide que l'Occident peut fournir. Il s'agit d'une aide de nature fondamentalement "culturelle". Ces pays n'ont pas besoin de matières premières ni de technologies. De même, donner une aide économique inspirée par le modèle du Plan Marshall ne servirait pas à surmonter les crises.

Le Plan Marshall a permis à l'Europe de se relever des décombres de l'après-guerre, car il y avait en Europe une culture adéquate: on savait ce que sont les contrats, ce qu'est le droit des sociétés et ce qu'est la comptabilité à double entrée. Ces pays ont donc besoin d'une aide de type culturel: ils doivent apprendre à gérer (et à vivre dans) des systèmes démocratiques à économie de marché.

Mais on ne peut y arriver, comme l'ont fait les Américains jusqu'ici, en enseignant à ces peuples les théories socio-économiques de l'Occident. Quel sens cela a-t-il d'enseigner aux opérateurs de Bratislava le marketing s'il n'y a aucun marché en Slovaquie? Il faut enseigner à ces peuples avant tout la gestion du changemen. Mais ici, il n'y a malheureusement ni expériences ni théories auxquelles se référer!

** Professeur de théorie des organisations complexes. Université de Florence (Italie)*

La formation des magistrats en droit communautaire
Conclusions du séminaire tenu les 15 et 16 mars 1993 au
Centre européen de la Magistrature et des professions juridiques
Institut européen d'administration publique, Antenne Luxembourg*
Sous les auspices de la Commission européenne
Présidé par Spyros A. Pappas

La conférence visait à identifier les besoins de formation en droit communautaire pour les juges et magistrats nationaux dans la perspective d'une application uniforme de la législation communautaire. Tout en reconnaissant que la formation des juges et magistrats relève de la compétence des Etats membres, les différences importantes qui existent dans la pratique ont des conséquences sur la mise en oeuvre du droit communautaire dans les systèmes nationaux des Etats membres. Les moyens doivant requise pour l'exercice de la fonction judiciaire, à l'heure actuelle, les juges et magistrats nationaux non seulement ne possèdent pas dans leur majorité une connaissance suffisante du droit communautaire, mais de plus il s'est avéré qu'un préjugé répandu dans le monde judiciaire des Etats membres faisait du droit communautaire un droit extraordinaire. Or, de l'avis général, le droit communautaire est de plus en plus présent dans le travail quotidien des juges nationaux. C'est pourquoi, la conférence a mis l'accent sur la nécessité de modifier l'attitude des juges nationaux vis-à-vis du droit communautaire. En d'autres termes, il faudrait avant tout leur faire prendre conscience qu'ils appartiennent à une Communauté des juges, à une profession qui est de plus en plus souvent appelée à appliquer le droit communautaire et, par conséquent, qu'ils ont vocation à agir en tant que juges communautaires de droit commun.

Dans ce contexte, les juges nationaux doivent être en mesure de confronter la norme nationale à la norme communautaire et faire prévaloir cette dernière qui est à appliquer en tant que droit interne dans le cadre des règles et modalités du droit national des Etats membres.

A cette fin, la conférence a exploré les moyens appropriés pour faire émerger un sentiment d'appartenance à une communauté de juges dans les Communautés européennes. Il est apparu que trois voies sont possibles dans la poursuite de cet objectif:

1. La formation;
2. Les rencontres et écanges de vues;
3. La documentation.

1. La formation

En ce qui concerne la formation, la conférence a examiné quels devraient être le type, la nature, le groupe cible ainsi que les responsables de cette formation.

a. Une distinction a été faite entre la formation de base d'une part et la formation ponctuelle et de mise à jour d'autre part.

La formation de base devrait être commune à tous les Etats membres. Néanmoins, lors de la discussion, il est apparu que même si les problèmes sont comparables, la situation dans les Etats membres n'est pas toujours la même. Par exemple, dans certains Etats membres il n'y a que des juges professionnels tandis que dans d'autres certains juges exercent cette activité à titre accessoire. Les autres différences se manifestent au niveau de l'accès à la magistrature et du statut des juges. La question de l'ancienneté de chaque Etat membre dans la Communauté et son niveau d'expérience en droit communautaire a également été soulevée. C'est pourquoi, il n'est pas exclu que cette formation de base - bien que commune - tienne compte de la réalité de chaque Etat membre.

b. Une grande part de la discussion a porté sur les rôles respectifs des instituts et institutions ou écoles nationales de la magistrature d'une part et des instituts et institutions au niveau européen d'autre part. Trois niveaux ont ainsi été identifiés: les niveaux régional, national et européen. L'impression générale de la conférence était que la *formation de base* devrait être exécutée au niveau régional et national. Cependant, certains aspects ponctuels ne devraient pas être exclus de la compétence des instances nationales, à condition que ces dernières puissent les couvrir le cas échéant en coopération avec des instituts de niveau européen.

Par ailleurs, pour autant que le principe de subsidiarité le justifie à chaque fois, en d'autres termes s'il n'intervient pas en faveur d'une formation au niveau national, la conférence estime que les instituts au niveau européen doivent dispenser *la formation ponctuelle et de mise à jour* sans exclure à l'occasion des activités portant sur une formation de base qui aborde les principes généraux ainsi que les méthodes d'interprétation du droit communautaire.

De plus, les instituts à l'échelon européen pourront assurer un rôle de *coordination* pour la formulation et l'exécution de la formation de base ainsi que pour l'élaboration et la diffusion de la documentation.

Ils pourront également apporter une contribution à la *formation des formateurs* et à *l'élaboration et la diffusion des décisions des juridictions nationales*.

c. *Destinataires de la formation*: Formation de base ouverte à tous et portant sur quelques thèmes délimités ponctuellement. A cet égard, il fut souligné que les différents types de juges nationaux ont des besoins différents: par exemple, pour ceux qui traitent essentiellement ou exclusivement d'affaires criminelles ou familiales, le besoin de connaître le droit communautaire sera faible.

Cependant, la conférence estime qu'une formation de base doit être offerte à tous les juges et magistrats en tant que "minimum requis" de connaissances, comme le bagage nécessaire à tous les juges nationaux.

Par contre, une formation ponctuelle devrait toucher certaines autres catégories de juges et magistrats et portersur des thèmes liés à leur domaine de compétences. Néanmoins, si l'on considère que certaines dispositions nationales pour la formation des juges au droit communautaire sont déjà impressionnantes, avant de songer à établir de nouveaux plans de formation à l'échelon communautaire, il faudrait approfondir l'analyse de

aa) ce que sont les besoins des juges nationaux, et

bb) des lacunes présentes dans la couverture de ces besoins.

d. *Durée:* Compte tenu de l'emploi du temps des juges et magistrats nationaux, la formation en question devrait être de courte durée. Néanmoins, on pourrait envisager une formation de plus longue durée pour les juges et magistrats qui sont en début de carrière ou pour ceux qui peuvent s'absenter de leur juridiction pour une période plus longue si cela s'avère souhaitable.

2. Recontres et échanges de vues

a. A cet égard, l'importance du rôle des rencontres entre juges nationaux de différents Etats membres ainsi qu'entre juges nationaux et juges de niveau européen a été soulignée. Néanmoins, ces rencontres ne doivent pas se limiter aux simples réunions. Dans ce cadre, référence a été faite aux visites organisées à la Cour de justice des Communautés européennes, qui devraient être précédées d'une formation de base et éventuellement combinées avec une formation ponctuelle.

b. Par ailleurs, un certain consensus s'est dégagé en faveur d'une formule de réunions périodiques, avec un soutien éventuel de la Commission, des instituts ou centres nationaux de formation des juges et magistrats afin qu'ils puissent procéder à des échanges sur leurs objectifs, leurs programmes et leurs méthodes en ce qui concerne la formation au droit communautaire. De tels échanges seraient de nature à améliorer, dans les différents Etats membres, et donc dans toute la Communauté, les actions de formation en ce domaine. Ces réunions des instituts ou centres nationaux ne seraient pas exclusives et pourraient être élargies à d'autres participants lorsque les sujets à traiter le justifieraient.

3. La documentation

La formation de base est sans effet si les juges nationaux ignorent comment recourir à la documentation existant en droit communautaire. C'est pourquoi, la formation de base devrait leur faire acquérir les capacités techniques nécessaires pour accéder à l'information. Il est apparu que cet accès était actuellement relativement complexe, ce qui décourage - voire empêche - les juges nationaux de recourir à cette documentation. Les instances européennes pourraient élaborer et diffuser un Bulletin afin de mettre à jour les connaissances des juges nationaux.

En outre, la conférence a estimé qu'il était nécessaire d'approfondir cette question par une réunion séparée à laquelle participeraient des spécialistes de ce domaine, afin de capitaliser sur la base de données existante et d'en fare un outil d'utilisation aisée pour les autorités judiciaires nationales.

Autres conclusions

La conférence a mis l'accent sur le fait que la formation des instituts devrait couvrir les pays qui adhéreront prochainement à la CE et considérer aussi les besoins de formation de leurs juges et magistrats. Elle a également insisté sur la formation des avocats sans néanmoins répondre à la question de savoir si cette formation devait être commune ou différente pour les juges et pour les avocats, de même en ce qui concerne l'indépendance de la justice par rapport à la nature administrative ou judiciaire des formateurs. Finalement, la conférence a jugé opportun que l'IEAP/Centre européen de la Magistrature et des professions juridiques agisse comme coordinateur des contacts avec les Etats membres et assure le suivi de ces propositions en coopération avec des instituts à vocation européenne comme l'Académie de droit européen de Trèves, l'Institut universitaire européen de Florence et le Collège d'Europe de Bruges, et en concertation avec la Commission et la Cour de justice des Communautés européennes.

***** *Ce séminaire a été organisé à la demande de la Commission des Communautés européennes et avec son soutien financier, suite à la décision prise lors de la réunion informelle du Conseil des ministres de la Justice des Etats membres de la CE le 18 mai 1992. Ce séminaire, placé sous la présidence de M. Spyros A. Pappas, Directeur général de l'IEAP, a réuni les représentants suivants des Etats membres et des institutions communautaires.*

***BELGIQUE**: **M. Claude Parmentier**, Conseiller à la Cour de Cassation; **Mme Marianne Dony**, Directeur de l'Institut, d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles; **M. Eric Stassyns**, Conseiller à la Cour d'Appel*

***DANEMARK**: **Mrs Pia Petersen**, Deputy Judge, Court of Appeal*

***ALLEMAGNE**: **Mr Gilbert Häfner**, President of the Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie; **Professor Dr S. Magiera**, Hochschule für Verwaltungswissenschaften,*

Speyer; ***Dr Johann-Friedrich Staats*** *in charge of training at the Bundesministerium der Justiz*

GRECE*:* ***Mr Krateros Ioannou****, Director of the Centre of International and European Economic Law;* ***Mr Elias Papageorgiou****, Counsellor of State*

ESPAGNE*:* ***Da. Rocío Cantarero Bandrés****: Deputy Director in charge of Studies at the Judicial Studies Centre;* ***D. Fernando Escribano Mora****, in charge of training in the Technical Services of the General Council of the Judiciary*

FRANCE*:* ***M. Jean-Baptiste Avel****, Chef du Bureau du droit communautaire, Ministère de la Justice;* ***Professeur Jean Charpentier****, Directeur du Centre européen, Université de Nancy;* ***M. Daniel Ludet****, Directeur de l'Ecole nationale de la magistrature;* ***M. Jean-Yves Rossi*** *Secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat français*

IRLANDE*:* ***Ms Berenice O'Neill****; Principal Officer Courts Division;* ***Mr Peter A. Smithwick****, President of the District Court*

ITALIE*:* ***M. Fausto Capelli****, Direttore di Collegio Europeo di Parma;* ***Mme Bianca Tosco Jacopini****, Secrétaire général Centro Alti Studi Europei, Università degli Studi di Urbino;* ***Dott. Ernesto Stajano****, Conseiller au Consiglio Superiore della Magistratura*

LUXEMBOURG*:* ***M. Marc Fischbach****, Ministre de l'Education, de la Justice et de la Fonction publique du Grand-Duché de Luxembourg;* ***M. Charles Elsen****, 1er Conseiller de Gouvernement auMinistère de la Justice;* ***M. P. Neyens****, Directeur de l'Administration du Personnel de l'Etat;* ***M. Emile Penning****, Président du Groupement des Magistrats luxembourgeois;* ***M. Camille Wampach****, Procureur général d'Etat*

PAYS-BAS*:* ***Mr Paul Broekhoven****, Supreme Judge of the District Court of Maastricht;* ***Mrs Joke van Staveren****, Director of the Legal Study Centre*

PORTUGAL*:* ***M. Antonio da Costa Neves Ribeiro****, Procurador-Geral Adjunto, Director of the Gabinete de Direito Europeu,* ***Juge Armando Gomes Leandro****, Juiz Desembargador, Directeur du Centro de Estudios Judiciarios*

ROYAUME-UNI*:* ***Mr Gordon Murray****, Scottish Courts Administration;* ***The Right Hon. The Lord Slynn of Hadley****, Chairman of the UK Association of European Law;* ***Mr Philip Taylor****, The Administrator of the Judicial Studies Board;* ***Mr J.A.C. Watherston****, Head International Division, Lord Chancellor's Department*

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES*:* ***M. Raneiro Vanni d'Archirafi****, Membre de la Commission Responsable des questions institutionnelles, Marché intérieur et service financier, politique d'entreprise;* ***M. Francesco de Angelis*** *Responsable de la Direction C, Direction générale XX: Contrôle financier, Commission des Communautés européennes;* ***M. Lucien de Moor****, Directeur général DG XX: Contrôle financier, Commission des Communautés européennes;* ***M. Yannis Petrakakis****, Direction C, Secrétariat-Général, Commission of the European Communities;* ***Ms Mary Sharpe****, Detached national expert to DG III: Internal Market and Industrial Affairs*

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES*:* ***M. Marco Darmon****, Avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes;* ***M. Tom Kennedy****, Chef du Service d'information de la Cour de justice des Communautés européennes*

AUTRES ORGANISATIONS

***Institut Universitaire Européen*: Professeur Renaud Dehousse, Département des Sciences juridiques; M. Tomasso Giordano Adjoint du Directeur de la Bibliothèque**

***Collège d'Europe**: **M. N. Balodimos**, Senior Assistant, Département juridique; **Professeur Paul Demaret**, Directeur du Département juridique*

***Académie européenne de droit de Trèves**: **Hernn Ministerialrat D. Hörner**, Fortbildungsreferent of the Trier Academy of European Law; **Mr Ernst Merz**, Director of the Trier Academy of European Law*

***Institut européen d'administration publique**: **Spyros A. Pappas**, Directeur général, Professeur de droit européen à l'IEAP; **Christophe Soulard**, Directeur du Centre européen de la Magistrature, IEAP Antenne Luxembourg; **Vassili Christianos**, Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes, Professeur associé de l'IEAP, **Veerle Deckmyn**, Responsable de la bibliothèque/Publications; **Alexis Pauly**, Maître de conférences.*