

## INTRODUCTION

À côté des organisations internationales universelles, ouvertes à l'ensemble des États de la planète, on trouve dans le monde de **nombreuses organisations et structures de coopération régionales**, destinées à un nombre restreint d'États, liés par une solidarité géographique, politique, économique, culturelle ou religieuse. La mise en place d'organisations régionales est un phénomène généralisé. Parmi les plus importantes, on peut citer : l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) devenue Union Africaine (UA), l'Organisation des États Américains (OEA), l'Association de Libre-Échange Nord-Américaine (ALENA), l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN), la Coopération Économique de l'Asie et du Pacifique (APEC), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), l'Organisation de la Conférence islamique, la Ligue arabe.

Le continent européen apparaît toutefois comme un **véritable laboratoire institutionnel**. Les premières organisations régionales sont apparues en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle (création de la Commission centrale du Rhin en 1815), puis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Surtout, l'unification européenne apparaît plus avancée, eu égard au niveau d'intégration qui a été atteint. Parmi les organisations européennes, deux occupent une place centrale, en raison de l'étendue de leurs compétences et, pour la seconde, de sa structure institutionnelle originale : l'Union européenne et le Conseil de l'Europe (les « petite » et « grande » Europe). C'est pourquoi elles feront l'objet d'une étude plus poussée.

### SECTION I

## Traits généraux des organisations européennes

Créées selon les principes classiques du droit international public, les institutions européennes présentent, au-delà de leurs caractéristiques communes, une grande diversité.

### § 1. Caractères communs aux organisations européennes

D'une manière générale, les institutions européennes peuvent être définies comme des organes et structures mis en place par les États du continent européen en vue de réaliser des objectifs d'intérêt commun. Les principales institutions européennes sont des **organisations internationales, dotées de la personnalité juridique internationale ainsi que d'organes permanents** (Union européenne, Conseil de l'Europe, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe par exemple). Créées conformément aux règles du droit international public, ces organisations ont des caractéristiques communes qui ne les différencient guère des autres organisations internationales.

À côté des organisations internationales, il existe de nombreuses formes de coopération régionale de type intergouvernemental dépourvues de la capacité

juridique internationale (par exemple, la coopération franco-allemande définie dans le traité de l'Élysée de 1965 ou le triangle de Weimar, structure de coopération mise en place entre la France, l'Allemagne et la Pologne).

## A) Composition

Comme toute organisation internationale, les organisations européennes sont formées par des **sujets de droit international qui acquièrent la qualité de membre** : États souverains surtout, organisations internationales parfois, dès lors que ces dernières disposent de la capacité juridique internationale et que l'objet de l'organisation à laquelle elles participent entre dans leur domaine de compétence.

Les collectivités et entités qui n'ont pas la qualité de sujet de droit international, et ne sauraient dès lors acquérir la qualité de membre, peuvent être **associées à l'organisation internationale par différents moyens** : au travers d'un organe particulier, le plus souvent doté de pouvoirs simplement consultatifs auprès des organes décisionnels (par exemple, les collectivités territoriales sont représentées au sein de l'Union européenne par le biais du Comité des régions), ou via un statut particulier (par exemple, pour une organisation non gouvernementale, le statut d'observateur), distinct du statut de membre et qui permet de participer à certains travaux.

## B) Création

Une organisation internationale est créée par ses membres fondateurs (États ou organisations internationales) qui concluent à cette fin un traité. Ce traité représente l'acte constitutif de l'organisation internationale : il définit notamment la compétence, la structure et le fonctionnement de l'organisation et détermine si l'organisation ainsi créée est ouverte à la participation d'autres États (le traité est alors dit ouvert) et, le cas échéant, les conditions de l'adhésion. Une fois négocié et signé, le traité doit, pour entrer en vigueur, faire l'objet d'une ratification par chacun des États signataires, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

## C) Compétences

Les organisations internationales sont gouvernées par le **principe de spécialité**, c'est-à-dire qu'elles n'exercent leurs activités que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par le traité fondateur. Les objectifs de l'organisation, son domaine d'action et ses compétences sont définis par l'acte constitutif. De même, ses organes ne peuvent exercer que les attributions qui leur sont confiées par l'acte constitutif et selon les procédures fixées par celui-ci.

Toutefois, une organisation peut également exercer des **compétences implicites** qui, sans être expressément prévues par le traité fondateur, se révèlent nécessaires pour réaliser les objectifs assignés à cette organisation.

## D) Capacité juridique internationale

Une organisation internationale acquiert une **personnalité internationale propre** qui fait d'elle un sujet de droit international distinct des membres qui la composent. De la qualité de sujet de droit international et de la capacité juridique in-

ternationale découlent un certain nombre de droits (droit de traiter, d'entretenir des relations diplomatiques, d'introduire des recours internationaux) et d'obligations (obligation de répondre des dommages causés à l'occasion de l'exercice de ses activités).

Cette qualité permet notamment de distinguer les organisations internationales d'autres acteurs de la vie internationale, comme les organisations non gouvernementales (ONG) ou les sociétés multinationales qui sont juridiquement des personnes morales de droit privé, même si leurs activités sont menées dans plusieurs États.

## E) Structure institutionnelle

La structure institutionnelle de base de l'organisation internationale est définie dans le traité constitutif. Ce dernier décrit les organes principaux de l'organisation, leur composition, leurs pouvoirs, les différents types d'actes qui pourront être adoptés et la force juridique qui y sera attachée. Toutefois, certaines constantes apparaissent.

Généralement, on trouve **un organe intergouvernemental**, composé des représentants des États membres, auquel est confié l'essentiel du pouvoir de décision (Conseil de l'Union européenne, Comité des ministres du Conseil de l'Europe par exemple). Autour de cette instance centrale gravitent divers organes dont les pouvoirs sont le plus souvent **consultatifs** : par exemple, une assemblée représentant les parlements des États membres, un conseil représentant les acteurs du monde économique et social. La gestion courante est confiée à un secrétariat, dirigé par un secrétaire général habilité à représenter l'organisation à l'extérieur. Toutefois, dans la pratique, les organisations européennes sont d'une extrême diversité.

## § 2. Diversité des organisations européennes

L'Europe est plurielle : il n'y a pas *une* mais *des* Europes, qui trouvent leur expression au travers d'une multitude d'organisations internationales. La diversité de la construction européenne se retrouve dans la composition, la compétence et les pouvoirs des organisations européennes.

### A) Composition

Le nombre d'États qui composent les diverses organisations européennes est très variable (par exemple, 28 États pour l'Union européenne, 47 pour le Conseil de l'Europe). Certaines organisations européennes intègrent également des États extérieurs au continent européen. Ainsi, l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) comprend les États-Unis et le Canada, l'OCDE inclut les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Mexique et la Corée du Sud. Elles n'en demeurent pas moins principalement des organisations européennes, non seulement parce que les États européens qui les composent sont majoritaires, mais également et surtout parce que leurs activités s'exercent prioritairement sur le continent européen.

## B) Domaines de compétences

Les organisations européennes présentent également une diversité si l'on s'attache à leur objet et aux domaines dans lesquels elles déploient leurs activités.

On trouve ainsi d'une part des **organisations à compétence générale**, de nature politique, qui interviennent dans des domaines d'une grande variété (Conseil de l'Europe et Union européenne), d'autre part des **organisations techniques**, spécialisées dans un secteur d'activité : sécurité et défense, économie, science, télécommunications, transports. Par ailleurs, la notion d'institutions européennes n'implique pas forcément une limitation territoriale à l'exercice des activités : une organisation européenne peut très bien s'occuper de questions qui dépassent le cadre du continent européen (par exemple, la politique d'aide aux pays en voie de développement).

La multiplication des organisations et structures de coopération européennes et la généralité des attributions de certaines d'entre elles entraînent une certaine concurrence et les amènent nécessairement à coopérer (par exemple, l'OTAN, l'UEO et l'Union européenne en matière de sécurité).

Par ailleurs, de nombreuses organisations européennes trouvent leur équivalent au niveau universel (par exemple, Intelsat) ou du moins un interlocuteur, en particulier au sein des institutions spécialisées des Nations unies. Il s'ensuit un réseau touffu de liens entre organisations internationales, les organisations européennes ayant en charge le traitement des spécificités continentales ou constituant le relais régional d'actions décidées au niveau des organisations universelles (ainsi, en matière de maintien de la paix, des actions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU (Organisation des Nations unies) sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies).

## C) Structure institutionnelle et pouvoirs

Une distinction majeure peut être opérée entre les organisations de coopération et les organisations d'intégration :

- **les organisations de coopération**, dont le Conseil de l'Europe représente l'exemple type, **reposent sur des mécanismes de concertation intergouvernementale**, diplomatique, ayant pour caractéristique majeure de préserver la souveraineté des États. Plusieurs conséquences en découlent : les organes principaux sont composés de représentants des États membres, les actes adoptés par ces organes n'ont aucun effet juridique obligatoire (recommandations) ou doivent être ratifiés par chacun des États signataires pour entrer en vigueur et s'imposer à eux (conventions), l'unanimité est en général la règle. Ainsi, lorsque les États entendent adopter des actes obligatoires, ceux-ci doivent être acceptés par tous, ce qui explique le recours fréquent aux conventions internationales : elles doivent en effet être approuvées ou ratifiées par chacun des États signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les États membres gardent donc la maîtrise du fonctionnement et de l'évolution de l'organisation (y compris sur le terrain financier, dans la mesure où le budget de l'organisation est financé par des contributions nationales décidées annuellement) ;
- **les organisations d'intégration**, dont l'Union européenne constitue le modèle le plus achevé, **ont une nature supranationale qui procède d'une vi-**

**sion intégrationniste de l'unification régionale.** Les États effectuent un véritable transfert de compétences au profit de l'organisation, d'où plusieurs caractères spécifiques : la structure de l'organisation comprend des organes indépendants des gouvernements des États membres, dont certains disposent de pouvoirs normatifs (Commission et Parlement européen par exemple) ; certaines décisions sont adoptées par l'organe de composition intergouvernementale à la majorité (majorité qualifiée au sein du Conseil), c'est-à-dire malgré l'opposition de certains représentants ; les normes adoptées peuvent être directement applicables dans l'ordre juridique des États membres (ainsi des règlements communautaires), sans nécessiter de mesures nationales de réception et créer au bénéfice des particuliers des droits qui pourront être invoqués devant les juridictions nationales.

S'agissant de l'Union européenne, on relèvera que l'intégration concerne les politiques et actions communes de l'ancien premier pilier, mais pas la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui repose sur des mécanismes de coopération intergouvernementale. La coopération policière et judiciaire relève, elle, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, des procédures de droit commun, sous réserve d'un certain nombre de dispositions spécifiques protectrices de la souveraineté des États.

En raison des intérêts nationaux en jeu, l'intégration suscite des réticences. L'histoire des Communautés européennes reflète cette **opposition entre visions fédéraliste et intergouvernementaliste**, l'intégration ayant été à plusieurs reprises brisée dans son élan (par exemple, à la suite du compromis de Luxembourg de 1966 qui a maintenu *de facto* la règle de l'unanimité au sein du Conseil). Des clivages apparaissent entre États membres des Communautés européennes, certains étant opposés à la poursuite de l'intégration (Royaume-Uni et Danemark notamment), et, au sein de chaque État, entre les différentes formations politiques (les débats autour de la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam et plus récemment du traité établissant une Constitution pour l'Europe en constituent un bon exemple).

Pourtant, l'historique des Communautés européennes fait apparaître une **intégration de plus en plus poussée** : institution de ressources propres pour financer le budget (1970), élection du Parlement européen au suffrage universel direct (1979), élargissement du recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil (Acte unique européen de 1986 et traité de Maastricht de 1992), création de la citoyenneté européenne et de la monnaie unique européenne (traité de Maastricht de 1992), création puis généralisation de la procédure de codécision associant le Conseil et le Parlement européen (traité de Maastricht de 1992, traité d'Amsterdam de 1997 et traité de Lisbonne de 2007).

## SECTION II

### Aperçu historique de la construction européenne

Les projets d'unification du continent européen sont anciens et ont répondu à des impératifs divers. Certains ont tenté de l'imposer par la force (par exemple, Napoléon ou Hitler). De nombreuses personnalités politiques, philosophiques ou religieuses ont élaboré des projets de coopération, de confédération ou de fédé-

ration (par exemple Sully, l'abbé de Saint-Pierre, Rousseau, Kant, Saint-Simon, Proudhon, Briand, Coudenhove-Kalergi).

La construction européenne est véritablement lancée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À cet égard, la coopération entre États européens est à l'origine autant un projet politique voulu que le produit de nécessités, au premier rang desquelles figure la guerre froide. Avec la chute du rideau de fer en 1989-1990, les organisations européennes ont dû redéfinir leurs missions.

## § 1. Motifs ayant incité les États européens à s'unir

### A) La Seconde Guerre mondiale

Le second conflit mondial et les horreurs qu'il a charriées ont indubitablement constitué un élément déclencheur fort.

Les États européens ont pris conscience de la **nécessité de s'unir** afin de mettre en avant leurs traditions et valeurs culturelles, juridiques et morales communes : la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme. Il s'agissait de dépasser le concept d'État-nation, de réconcilier les peuples européens et d'intégrer l'Allemagne dans une Europe démocratique, afin de prévenir à l'avenir tout conflit d'envergure sur le continent.

La réflexion a essentiellement eu lieu au sein du Congrès de La Haye, lequel réunit en 1948 les plus importantes personnalités du monde politique et associatif européen. Il donnera naissance au Conseil de l'Europe, créé le 5 mai 1949. Le préambule du statut de cette organisation affirme l'attachement des États parties « aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ». Les pays n'adhérant pas à ces valeurs sont tenus à l'écart : États socialistes ; Grèce, Portugal et Espagne lorsqu'ils étaient dirigés par des dictatures militaires.

La création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951 a également répondu à l'exigence de réconciliation entre les nations européennes. Le plan élaboré par Jean Monnet et Robert Schuman, c'est-à-dire la mise en commun du charbon et de l'acier, produits vitaux pour des États en guerre, sous la direction d'une Haute Autorité indépendante, avait clairement pour objectif de rendre impossible à l'avenir tout conflit entre la France et l'Allemagne (voir p. 15).

Enfin, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États européens ont dû coopérer pour reconstruire leurs économies dévastées. Le secrétaire d'État américain, le général Marshall, proposa le 5 juin 1947, dans un discours à Harvard, une assistance financière à tous les États européens. Il posa comme condition à cette aide la mise en place d'une association des États européens. L'organisation européenne qui en découla est l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée par les accords de Paris du 16 avril 1948 (voir p. 314).

### B) La guerre froide

À partir de 1947, avec le coup de Prague et le blocus de Berlin, le monde entre dans la guerre froide, avec le continent européen comme enjeu majeur et terrain d'opposition. D'un côté, les États européens occidentaux appellent à une protection des États-Unis, qui décident de mettre fin à leur isolationnisme et de lutter

contre le communisme (doctrine Truman du *containment* ou endiguement). De l'autre, l'URSS étend son emprise sur les démocraties populaires. L'Europe est divisée en deux blocs, chacun dominé par un système de référence (capitalisme et communisme) et dirigé par une superpuissance (États-Unis et Union soviétique).

Il en résulte, au sein de chaque bloc, des institutions européennes radicalement opposées : pour l'Europe occidentale et libérale, le Pacte atlantique (traité de Washington du 4 avril 1949) et l'Union de l'Europe occidentale (accord de Paris du 23 octobre 1954) en matière militaire, l'Organisation européenne de coopération économique (accords de Paris du 16 avril 1948) en matière économique ; pour l'Europe orientale et communiste, le pacte de Varsovie en matière militaire et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou Comecon) en matière économique.

Jusqu'à la fin des années 1980, le paysage institutionnel européen est largement déterminé par l'opposition entre les deux blocs. Dans les années 1970, leurs rapports connaissent un assouplissement. Le monde entre dans la détente. Le nouveau contexte géopolitique donne naissance à un mécanisme de coopération regroupant l'ensemble des États du continent, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Les principes devant gouverner les rapports en Europe sont affirmés dans l'Acte final d'Helsinki en 1975 : inviolabilité des frontières, non-ingérence dans les affaires intérieures... La CSCE apparaît comme l'instrument du *statu quo*.

### C) L'affirmation d'une identité européenne

Parallèlement à l'affirmation de la solidarité atlantique, les États de l'Europe occidentale ont cherché à mettre sur pied une identité spécifiquement européenne, qui favorise leur intégration économique et jette les bases d'une union politique renforcée. Cette vision est à la base de la création et du développement des Communautés européennes.

Dans le domaine économique, la construction d'une Europe forte et solidaire s'est traduite par la **création de marchés communs** : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) mise en place par le traité de Paris du 18 avril 1951, Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa) et surtout Communauté économique européenne (CEE) créées par les traités de Rome du 25 mars 1957.

L'Europe communautaire se veut un espace économique libéral et prospère qui entend, avec la promotion du commerce régional par la suppression des barrières douanières entre États membres et la réduction des écarts de développement entre régions européennes par le biais des fonds structurels, constituer un pôle dans les circuits économiques mondiaux.

Au-delà de cet objectif immédiat, il s'agit, pour les pères fondateurs, par des réalisations concrètes dans des domaines techniques et économiques, de **créer des solidarités de fait devant amener, à terme, à réaliser une union politique**, voire une Europe fédérale.

Dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité, l'identité européenne a commencé à s'affirmer à partir des années 1970 avec la mise en place, entre États membres des Communautés européennes, de la Coopération politique européenne (CPE), consacrée par l'Acte unique européen de 1986. Elle a connu

de nouveaux développements avec le traité de Maastricht de 1992, qui institue une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La chute des régimes communistes en Europe de l'Est avait en effet ouvert de nouveaux horizons aux États européens pour prendre en charge leur avenir de manière indépendante.

## § 2. Conséquences de la chute du rideau de fer sur l'architecture institutionnel le européenne

Les organisations propres au bloc socialiste disparaissent avec la chute des régimes communistes en Europe orientale : dissolution du CAEM le 28 juin 1991, liquidation du pacte de Varsovie le 1er juillet 1991. L'Europe entre dans une phase de mutation : règlement de la question allemande (traité « 2 + 4 » de Moscou du 12 septembre 1990), réunification allemande le 3 octobre 1990, éclatement de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie.

La disparition de la menace soviétique, l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale aux valeurs de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché, leur aspiration à rejoindre les organisations européennes occidentales (OTAN, Communauté économique européenne), mais également l'apparition de nouvelles sources de tensions (conflits régionaux comme en ex-Yougoslavie ou en Tchétchénie), amènent les institutions européennes, dont la plupart avaient été conçues dans le contexte de la guerre froide, à **repenser leur rôle et leurs missions**. Il s'agissait de répondre à trois séries de défis :

- des défis politiques. L'Europe devait **consolider les démocraties naissantes** et leur inculquer la culture du respect des droits de l'homme et des libertés individuelles ;
- des défis économiques. Il s'agissait **d'accompagner la transition vers l'économie de marché** et de préparer l'intégration des États anciennement socialistes dans le marché unique ;
- des défis en termes de sécurité enfin. L'Europe devait s'organiser pour **gérer les nouveaux foyers de tensions**, comme en ex-Yougoslavie ou dans le Caucase.

Le nouveau contexte géopolitique a appelé une redéfinition des fonctions des organisations européennes, une réforme des institutions, et a posé bien entendu la question de l'élargissement. Dans la gestion de ces défis et l'association des États d'Europe centrale et orientale à l'architecture européenne, un triple mouvement est apparu.

### A) L'intégration par étapes au sein des organisations occidentales

Les problèmes économiques et parfois politiques liés à l'élargissement des organisations européennes aux nouveaux États candidats, ainsi que le risque qu'une Europe élargie constitue un frein à la poursuite de l'intégration, ont amené à préférer l'approfondissement de la construction communautaire et la mise en place de cercles de coopération avec les pays tiers à un élargissement immédiat et total.

#### 1) Un processus d'élargissement lent et partiel

Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont clairement fait le choix de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché. Leur objectif était d'intégrer

rapidement les organisations de l'Europe occidentale, au premier rang desquelles l'OTAN, pour garantir leur sécurité, et l'Union européenne, pour assurer leur prospérité. Si l'élargissement du Conseil de l'Europe, organisation de coopération, n'a pas posé de difficultés dès lors que les PECO avaient opté pour le modèle européen de sauvegarde des droits de l'homme, leur admission au sein d'institutions européennes comprenant un degré élevé d'intégration, comme l'Union européenne et l'OTAN, ne pouvait pas se faire sans heurts.

Dans le cadre de l'Union européenne, l'élargissement posait divers problèmes, tels le financement des politiques communautaires (notamment de la politique agricole commune et des fonds structurels), une concurrence nouvelle pour des secteurs en crise (par exemple la sidérurgie) ou encore la gestion de l'immigration et de la criminalité en provenance de l'Est. Dans le cadre de l'OTAN, outre la question de l'adaptation des forces des nouveaux États aux standards de l'OTAN, il s'agissait de ménager la susceptibilité de la Russie, qui percevait l'intégration des pays de l'Est dans le mécanisme de sécurité atlantique comme une menace.

L'intégration de l'Europe centrale et orientale dans les organisations européennes est donc un processus long et graduel. D'une part, des accords d'association ont été conclus dans un premier temps avec les pays candidats. D'autre part, il a été décidé que l'élargissement à l'Est porterait d'abord sur un nombre limité d'États, à savoir les plus avancés.

## 2) L'ébauche d'une Europe à plusieurs vitesses

Au sein de l'Union européenne, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale se heurtait à des difficultés : coût de l'élargissement, impact sur la politique agricole commune, gestion des fonds structurels destinés aux régions en retard de développement. En outre, la perspective d'une Union européenne à 25 ou plus nécessitait au préalable une réforme des institutions afin d'éviter leur engorgement et de préserver la capacité de décision. Autrement dit, l'Europe était confrontée avec une particulière acuité à un **dilemme entre intégration et approfondissement**.

Pour cette raison, divers projets ont été présentés afin d'intégrer par étapes et selon des degrés différents les États européens : Europe des cercles concentriques, Europe à plusieurs vitesses, Europe à géométrie variable, Europe à la carte... Tous ces termes recouvrent la même idée, à savoir **permettre à certains États d'aller plus vite et plus loin** que les autres dans l'intégration, associer un nombre variable d'États selon les domaines (marché unique, monnaie unique, politique sociale, sécurité, défense...).

Dans la pratique, ce concept a reçu diverses applications.

D'une part, l'Union européenne s'est **associée avec les pays européens qui lui sont extérieurs en vue de préparer leur adhésion**, mettant ainsi en œuvre le concept de cercles concentriques (proposé par Jacques Delors lorsqu'il était président de la Commission européenne) : au-delà du cercle des États de l'Union européenne, on trouve l'Espace économique européen (EEE), marché commun aux États de l'Union et aux États de l'AELE (Association européenne de libre-échange). Au-delà de ce cercle, les pays d'Europe centrale et orientale sont associés aux Communautés européennes au travers d'un réseau de partenariats et d'accords.

D'autre part, au sein même de l'Union européenne, le concept d'Europe à plusieurs vitesses a trouvé des applications. C'est le cas pour l'**Union économique et monétaire**, puisque seuls seize États sur les vingt-sept États membres y participent, certains pays ayant entendu rester à l'écart et les autres n'ayant pas encore un niveau de développement économique suffisant. De même, les traités de Maastricht et d'Amsterdam contiennent des dérogations au bénéfice de certains États (Danemark, Irlande, Royaume-Uni) qui leur permettent de rester à l'écart de certaines politiques (notamment la politique en matière de visas, d'asile et d'immigration). Au sein de l'Union européenne se fait jour un noyau dur d'États, associés plus étroitement dans le cadre de certaines politiques communes. Le traité d'Amsterdam portant révision du traité sur l'Union européenne généralise cette approche en prévoyant, dans certains domaines, la possibilité de coopérations renforcées.

## B) La coopération subrégionale

Si les organisations internationales de l'Europe socialiste (pacte de Varsovie, CAEM) ont disparu et si la plupart des États d'Europe centrale et orientale ont fait le choix de l'adhésion aux organisations occidentales (OTAN, Union européenne), cela ne signifie pas que les anciens pays socialistes ne se soient pas organisés de façon autonome. Au contraire, des organisations et espaces de coopération propres à l'Europe de l'Est sont apparus pour diverses raisons : enjeux spécifiques à traiter (minorités par exemple), condition préalable à l'entrée dans l'Union, solidarités régionales.

En matière commerciale, des zones de libre-échange ont vu le jour, notamment pour créer les conditions facilitant une adhésion à l'Europe communautaire (accord de libre-échange centre-européen [ALECE ou CEFTA], mise en place en 1991 par les pays du « triangle de Visegrad » : Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie devenue, en 1992, la République tchèque et la Slovaquie).

Des institutions de coopération subrégionales, associant des États occidentaux et des États d'Europe de l'Est se sont constituées afin de traiter les questions d'intérêt commun, comme le développement économique, la sécurité, la lutte contre la criminalité organisée, la culture, l'éducation... (Conseil baltique, Zone de coopération des États de la mer Noire).

Enfin, la fédération de Russie a organisé son propre espace de coopération dans les domaines de l'économie et de la sécurité, par le biais de la Communauté des États indépendants (CEI) qui comprend 12 des 15 États issus de la décomposition de l'Union soviétique.

## C) La coopération paneuropéenne

Divers projets ont été élaborés pour définir un ordre européen qui **intégrerait l'ensemble des États du continent**. La création de nouvelles instances de coopération paneuropéennes a été suggérée : maison commune, confédération européenne, Pacte pour la sécurité et la stabilité en Europe. Toutefois, ces projets de coopération ont été appréhendés avec réticence par les pays d'Europe centrale et orientale qui ont perçu cette approche comme une manœuvre dilatoire, destinée à les tenir à l'écart des institutions existantes. Pour cette raison, ils n'ont pas eu de véritables suites. La coopération paneuropéenne s'est principalement organi-

sée via l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui a succédé à la CSCE et met en place des mécanismes de coopération en matière de sécurité, de règlement pacifique des différends, de protection des droits de l'homme et des minorités.