

La coopération en Europe : objectif des principales organisations internationales de l'après-guerre

1

L'unité de l'Europe a fait l'objet de projets divers. Certains hommes politiques, des philosophes ou des personnalités religieuses (telles que Sully, l'abbé de Saint-Pierre, Rousseau, Kant, Proudhon ou Briand) ont élaboré des plans de coopération. Par ailleurs, un embryon d'unité européenne a pu se développer à la suite de conquêtes militaires (Napoléon).

Toutefois, la réalité a longtemps été dominée par des affrontements entre puissances, jusqu'à la prise de conscience de la nécessité de ne pas fonder la paix sur des accords fragiles, essentiellement bilatéraux. Une voie autre, celle des traités multilatéraux, a permis de concrétiser une Europe solidaire, plus sûre et plus stable.

La construction européenne est véritablement lancée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour prévenir le retour d'un tel conflit et de ses conséquences. D'abord articulée autour d'organisations internationales confédérales, cette construction a évolué grâce à la mise en place d'organisations à vocation fédérale. La solidarité entre nations s'est organisée autour de deux blocs : l'Ouest et l'Est, chacun dominé par une idéologie et une grande puissance. Il en résulte au sein de chaque ensemble ainsi constitué des organisations très différentes.

Les institutions essentielles de l'Ouest : l'OTAN, l'UEO, l'OCDE et le Conseil de l'Europe

Dans cette partie du monde, la construction européenne a pris la forme d'organisations de coopération peu après la fin de la guerre de 1939-1945. Ces organisations intergouvernementales visent à régir des secteurs plus nombreux à l'Ouest qu'à l'Est : militaire bien sûr mais aussi économique et politique.

► La coopération dans le domaine militaire

► L'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord) ou Alliance atlantique, dont le siège est à Bruxelles, est née sur la base du traité de Washington signé le 4 avril 1949 par douze États (Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Elle s'est depuis élargie à la Grèce et à la Turquie (1952), à l'Allemagne fédérale (1955), à l'Espagne (1982), à la Hongrie, à la Pologne et à la République tchèque (1999). Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ont adhéré en mars 2004 (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). L'organisation compte aujourd'hui vingt-six membres.

L'OTAN a pour mission première d'organiser la défense de l'Europe de l'Ouest contre toute attaque et met donc en place un système de légitime défense collective. Il est intéressant de remarquer que l'organisation est due à une initiative américaine. Avec la chute du rideau de fer et la disparition de la menace communiste, une agression armée est cependant devenue moins probable. L'organisation s'est par conséquent fixée de nouveaux objectifs et intervient désormais dans des crises extérieures aux États membres, dans le but de garantir la paix et la sécurité sur l'ensemble du continent européen. À titre d'exemple, on peut citer l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie, en 1999, pour ramener la paix au Kosovo entre Albanais et Serbes. Le conflit entraînait violations des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de la sécurité internationale. Certes, la légalité de cette action a été contestée car le Conseil de sécurité de Nations unies, qui a la responsabilité du maintien de la paix dans le monde (cf. chapitre VII de la Charte des l'ONU), n'avait pas été consulté. En fait cette instance n'aurait sans doute pas donné son autorisation, compte tenu du veto probable de la Chine et de la Russie. Toutefois, l'OTAN s'est justifiée en invoquant des résolutions du Conseil de sécurité (n° 1160 et n° 1199 de 1998) :

- imposant un embargo sur les armes à l'encontre de l'ex-Yougoslavie ;
- exigeant le retrait des troupes serbes du Kosovo.

La France occupe une position spécifique au sein de l'OTAN

- La France a participé à la création de l'Alliance atlantique en 1949.
- En 1966, la France a pris la décision de quitter la structure militaire intégrée. Cette décision répondait à une logique politique (la « détente »), stratégique (refus d'« intégrer » la force de dissuasion) et militaire (volonté de contrôler l'engagement de nos forces). Cette décision n'a toutefois pas empêché le développement d'une coopération militaire entre la France et la structure intégrée.
- À la suite de la crise yougoslave, la France s'est rapprochée en 1995-1996 de l'OTAN (participation au cas par cas d'officiers français aux opérations), sans toutefois revenir dans le commandement intégré.
- La France participe à l'ensemble des instances de consultation politique de l'OTAN (Conseil de l'Atlantique nord et ses comités), mais elle ne participe pas au Comité des plans de défense, enceinte compétente pour le commandement de la structure militaire intégrée.

La France est un contributeur important aux activités de l'OTAN

- En termes humains, la France est actuellement le deuxième contributeur de forces aux opérations de l'Alliance (plus de 4 000 hommes)
 - KFOR (Kosovo) : 3 400 hommes
 - FIAS (Afghanistan) : 800 hommes
- En termes financiers, la France contribue à hauteur de 14,78 % au budget civil et à hauteur de 13,85 % au budget militaire.
- En termes de participation à la réforme de l'Alliance, dont l'objet est de donner à l'Europe une plus grande place au sein des instances militaires, la France fournit une importante contribution.

Source : ministère des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr.

► L'UEO (Union de l'Europe occidentale) a également été créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, par le biais des accords de Paris du 23 octobre 1954 qui révisent le traité de Bruxelles du 17 mars 1948 créant l'Union occidentale entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'UEO a en outre intégré l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Portugal (en 1988) et la Grèce (en 1995).

L'organisation, chargée de contrôler et encadrer le réarmement de la RFA, avait pour mission principale d'instituer un mécanisme d'assistance mutuelle collective, grâce à une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un de ses membres.

Compte tenu de la similitude de cette mission avec celle de l'OTAN, de la composition plus large de cette dernière et de la tutelle qui y est exercée par les États-Unis, l'UEO est longtemps restée dans l'ombre de l'Alliance atlantique. Mais la chute du communisme et la volonté des États d'Europe de l'ouest de se dégager de la tutelle américaine en matière de politique étrangère et de sécurité ont permis de réactiver l'UEO. Cette organisation est devenue le « bras armé » de l'Union européenne avec le traité de Maastricht signé en 1992, qui pose les bases d'une identité européenne dans le domaine de la défense.

« Si la question de la place de l'UEO s'est effectivement posée, cette question aujourd'hui est résolue. L'UEO est clairement l'instrument de gestion de crises à la disposition des Européens pour des opérations dans lesquelles les Nord-Américains ne souhaiteraient pas intervenir directement. [...] L'UEO est un instrument de gestion de crises, aujourd'hui opérationnel, à la disposition des Européens pour des opérations menées par des Européens. En tant que tel, l'UEO née de la volonté des Européens de prendre en charge leur part de responsabilité en matière de sécurité et de défense est l'organisation par laquelle les Européens peuvent aujourd'hui exprimer dans les faits, si besoin en est, que cette volonté est toujours là. Utiliser l'UEO pour des opérations de gestion de crises, c'est renforcer l'identité européenne de sécurité et de défense, c'est donner la priorité à l'expression de l'unité européenne » (José Cutileiro, Secrétaire général de l'UEO, colloque « Identité européenne de sécurité et de défense », Madrid, 4 mai 1998).

► Mentionnons enfin l'existence de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), née en décembre 1994 de l'institutionnalisation des rencontres périodiques organisées dans le cadre de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Cette structure particulière, créée pour favoriser le dialogue et la négociation multilatérale entre l'est et l'ouest, est la seule organisation européenne accueillant les États du continent européen et ceux nés de la dissolution de l'Union Soviétique. Elle offre à l'Europe occidentale et aux pays situés plus à l'est, dans le Caucase ou en Asie Centrale, la possibilité de maintenir un dialogue politique permanent sur une base égalitaire. Le domaine de compétences de l'OSCE déborde toutefois le plan militaire : organisation à vocation généraliste, elle constitue un cadre pour la coopération dans les domaines de l'économie, de la culture, de la protection des minorités nationales et des droits de l'homme, de l'environnement...

La CSCE avait été ouverte en 1973 à Helsinki dans le contexte de la détente entre les deux blocs pour gérer le nouvel environnement géopolitique et créer un cadre paneuropéen de sécurité. Cette structure a abouti en 1975 à la signature d'un Acte

final par trente-cinq États : des pays européens, les États-Unis et le Canada. L'OSCE comprend aujourd'hui cinquante-cinq pays, compte tenu de la dissolution de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

► La coopération dans le domaine économique

La coopération économique dans l'espace européen, après la Seconde Guerre mondiale, a répondu à un impératif clair : le redressement du continent et la reconstruction de l'Europe.

► L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

Elle succède en 1960 à l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), instituée en 1948, dont le but était de gérer en commun l'aide américaine attribuée dans le cadre du plan Marshall et de coordonner les politiques économiques des États membres (réduction des droits de douane, libéralisation des paiements, convertibilité des monnaies). Cette structure regroupait dix-huit pays d'Europe de l'ouest (Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, RFA, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Espagne à partir de 1959).

À la fin des années 1950, avec l'achèvement du redressement des économies, le problème de la redéfinition des fonctions de l'OECE s'est posé. L'OCDE devient un lieu de concertation entre les pays industrialisés à économie de marché. L'organisation regroupe des pays d'Europe, d'Amérique du Nord, l'Australie, la Corée, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande. C'est un lieu de réflexion et de dialogue entre trente États, visant à assurer l'augmentation du niveau de vie et l'accroissement du commerce international.

Qui fait quoi ?

Les agents du Secrétariat de l'OCDE, basés à Paris, réalisent des études et des analyses à la demande des pays membres. Les représentants de ces pays se rencontrent et échangent des informations dans des comités spécialisés sur des questions clés, le pouvoir de décision revenant au Conseil de l'OCDE.

Les comités spécialisés

Les représentants des États membres se réunissent dans les comités spécialisés pour débattre et examiner les progrès réalisés dans des domaines précis de l'action des pouvoirs publics, tels que l'économie, les échanges, l'emploi ou les marchés financiers. L'OCDE compte environ 200 comités. Quelque 40 000 hauts fonctionnaires des administrations nationales participent chaque année aux réunions de ces comités pour y apporter leur concours et suggérer de nouveaux travaux. Depuis leur capitale, ils ont accès aux documents de l'OCDE par internet et peuvent échanger des informations grâce à un réseau spécifique.

Le Conseil

Le Conseil de l'OCDE est l'organe décisionnel. Il se compose d'un représentant par pays membre, plus un représentant de la Commission européenne. Le Conseil se réunit régulièrement au niveau des ambassadeurs auprès de l'OCDE et prend des décisions par consensus. Une fois par an, le Conseil de l'OCDE se réunit au niveau des ministres pour discuter des grands problèmes du moment et fixer les priorités pour les travaux.

Le Secrétariat

Le Secrétariat est dirigé par un secrétaire général assisté de quatre Secrétaires généraux adjoints. Le secrétaire général préside également le Conseil, assurant ainsi un lien entre les délégations nationales et le Secrétariat.

Environ 2 000 agents apportent leur concours aux activités du Secrétariat. Ce sont des ressortissants des pays membres, mais ils ont le statut de fonctionnaires internationaux, sans lien avec aucune administration nationale. Il n'y a pas de système de quota pour imposer une représentation géographique. L'OCDE a simplement pour politique d'employer des personnes hautement qualifiées qui représentent un large éventail de compétences et de nationalités. Les deux langues officielles de l'organisation sont l'anglais et le français.

Source : www.oecd.org

► D'autres organisations de coopération gèrent les questions économiques, sans toutefois se cantonner à ce domaine de compétence. Elles traitent en effet du libre-échange et régissent les problèmes de libre circulation en général. On citera les plus importantes.

- *L'Union économique Benelux* a été constituée en février 1958. Elle a certes mis en place une union douanière et économique entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg mais elle garantit également la libre circulation des personnes, marchandises, capitaux et services. Son rôle est marginal aujourd'hui car cette organisation exerce ses activités dans le même champ de compétences que l'Union européenne à laquelle les trois États ont adhéré.
- *L'Association européenne de libre-échange (AELE)* a été créée en 1960 à l'initiative du Royaume-Uni, en réaction à la mise en place de la Communauté économique européenne dont il n'était pas membre. Aujourd'hui, compte tenu de l'adhésion de certains pays de l'AELE aux Communautés, l'Association se réduit à quatre États (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).
- *L'Espace économique européen (EEE)*, institué par le traité de Porto en 1992, constitue une vaste zone de libre-échange, englobant plus de 460 millions d'individus. Il réunit en effet les États de la Communauté européenne et les membres de l'AELE sauf la Suisse qui a rejeté le traité par référendum. Le but de cette organisation internationale est d'étendre dans de nombreux domaines les règles communautaires aux États de l'EEE et de les obliger ainsi à incorporer dans leur législation interne les textes relatifs au marché unique (presque 2 000 règlements et directives).
- *Le Conseil nordique* permet une coopération entre pays scandinaves (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suisse). Établi sur la base du traité d'Helsinki en 1952, il régit par voie de conventions non seulement le domaine de la politique économique mais aussi de nombreux autres secteurs : politique étrangère, agriculture, pêche, industrie, tourisme, recherche...

► La coopération dans le domaine politique

► La construction européenne dans ce secteur s'est développée avec le traité de Londres du 5 mai 1949 (entré en vigueur le 3 août 1949) qui a créé le Conseil de

l'Europe et regroupé les États européens de démocratie pluraliste attachés au respect des libertés fondamentales (initialement la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède). L'organisation compte aujourd'hui quarante-six États. Le Conseil de l'Europe a pour objectif essentiel de sauvegarder et développer les droits de l'homme.

Il est important de ne pas confondre le Conseil de l'Europe avec :

- le Conseil de l'Union européenne, institution communautaire où sont représentés les gouvernements des pays membres des Communautés (cf. *infra*),
- le Conseil européen, instance qui définit la politique générale de l'Union européenne (cf. *infra*).

L'organisation du Conseil de l'Europe siège à Strasbourg et comprend trois organes principaux :

- le Comité des ministres, composé des ministres des Affaires étrangères des États membres ; il est le rouage central et possède un rôle décisionnel (il conclut des conventions et adopte des recommandations non obligatoires adressées aux gouvernements),
- l'Assemblée parlementaire, composée de représentants désignés par les parlements nationaux parmi leurs membres, est l'organe délibérant ; elle a une mission consultative et constitue une enceinte de dialogue et de réflexion,
- la Cour européenne des droits de l'homme, juridiction du Conseil de l'Europe, comprend un juge par État membre, élu pour une durée renouvelable de six ans par l'Assemblée parlementaire. La Cour veille au respect des principes de la Convention européenne des droits de l'homme (cf. *infra*). Elle ne peut rendre un jugement qu'à l'encontre d'un État ayant signé la Convention.

Le traité de Londres prévoit la possibilité pour un État de se retirer du Conseil de l'Europe par simple notification. À titre d'exemple, la Grèce a notifié son retrait de l'organisation en décembre 1969, à la suite du coup d'État des colonels, pour éviter d'être exclue (elle réintègrera le Conseil de l'Europe en 1974 avec le rétablissement d'un régime démocratique). Les États peuvent également être suspendus de leur droit de représentation en cas de manquement grave aux principes de base de l'organisation ou même être exclus. La réticence à prononcer une exclusion s'explique toutefois par la volonté d'éviter toute marginalisation. Les pressions ont davantage d'effet sur un État qui reste membre du Conseil de l'Europe et qui privilégie les contacts diplomatiques.

► La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du 4 novembre 1950, constitue l'œuvre majeure du Conseil de l'Europe. Elle a été complétée par des protocoles additionnels.

Les requêtes pour violation de ces dispositions doivent être déposées contre un État par un autre État, un particulier, un groupe de particuliers ou une organisation non gouvernementale. Elles sont étudiées par la Cour européenne des droits de l'homme qui statue sur leur recevabilité. Le Protocole n° 11 entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998 a en effet substitué à la Commission et à la Cour existantes une Cour unique, pour simplifier le système et raccourcir la durée des procédures. La Cour est donc devenue le seul organe juridictionnel.

Le dépôt d'une plainte est accepté à condition que :

- la plainte concerne une violation d'un ou plusieurs droits protégés par la Convention,
- toutes les voies de recours internes de l'État aient été épuisées,
- la Cour soit saisie dans les six mois qui suivent la dernière décision interne.

**Exemple d'arrêt récemment rendu par la Cour européenne des droits de l'homme
(affaire *Khachiev et Akaïeva c. Russie*,
requêtes n° 57942/00 et n° 57945/00, 24 février 2005)**

Condamnation de la Russie pour des violations des droits de l'homme en Tchétchénie. La Russie a dû verser près de 50 000 euros à deux civils tchétchènes qui avaient saisi la Cour, alléguant que leurs proches avaient été torturés et tués par des membres de l'armée russe, des traces de coups et des blessures par balle ayant été relevées. « Aucune explication plausible concernant les circonstances des décès n'a été fournie ni aucun motif pour justifier le recours à la force meurtrière des agents de l'État ». Les exécutions imputables aux autorités russes violaient l'article 2 de la CEDH protégeant « le droit de toute personne à la vie ».

Les condamnations, qui ont en général un impact symbolique important, peuvent être assorties d'une réparation financière octroyée au requérant. Mais, retombée plus concrète, il peut aussi en résulter la modification de la législation de l'État condamné. Ce fut le cas en France avec l'adoption de la loi sur les écoutes téléphoniques du 10 juillet 1991, consécutive aux arrêts *Kruslin* et *Huvig* du 24 avril 1990. De plus, étant donné que la CEDH est directement invocable devant les tribunaux nationaux, il est possible de se prévaloir de l'interprétation faite par la Cour pour que le juge interne écarte une loi contraire à la Convention. Ainsi, aussi bien le juge administratif que le juge judiciaire ont rendu inopérantes des lois françaises qui violaient des droits garantis par la CEDH.

Intitulé des articles de la CEDH

Titre premier – Droits et libertés
 Article 1 : Obligation de respecter les droits de l'homme
 Article 2 : Droit à la vie
 Article 3 : Interdiction de la torture
 Article 4 : Interdiction de l'esclavage et du travail forcé
 Article 5 : Droit à la liberté et à la sûreté
 Article 6 : Droit à un procès équitable
 Article 7 : Principe de légalité des peines
 Article 8 : Droit au respect de la vie privée et familiale
 Article 9 : Liberté de pensée, de conscience et de religion
 Article 10 : Liberté d'expression
 Article 11 : Liberté de réunion et d'association
 Article 12 : Droit au mariage
 Article 13 : Droit à un recours effectif
 Article 14 : Interdiction de discrimination
 Article 15 : Dérégulation en cas d'urgence

Article 16 : Restriction à l'activité politique des étrangers
 Article 17 : Interdiction de l'abus de droit
 Article 18 : Limitation de l'usage des restrictions aux droits

D'autres conventions ont été signées dans le cadre du Conseil de l'Europe et portent sur des domaines variés. Parmi les principales, on peut citer :

- la Convention culturelle européenne du 11 décembre 1954, qui cherche notamment à promouvoir l'enseignement des langues et de l'histoire, l'organisation de manifestations culturelles, le patrimoine culturel européen,
- la Convention sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe du 19 septembre 1979, qui a pour but de protéger des espèces végétales et animales rares ou menacées,
- la Convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1989, qui cherche à garantir la liberté de réception et de diffusion des programmes télévisés en édictant des règles relatives au contenu des émissions, à la publicité, au parrainage, au droit de réponse.

► **La coopération dans le domaine technique et scientifique**

Les structures de coopération mises en place par les États européens sont nombreuses. On évoquera simplement celles qui sont compétentes dans les domaines :

- de l'espace et des télécommunications (Agence spatiale européenne, Organisation européenne de télécommunications par satellites, Organisation européenne d'exploitation de satellites météorologiques),
- des transports (Conférence européenne de l'aviation civile, Conférence européenne des ministres des Transports),
- de la recherche scientifique (Organisation européenne pour la recherche nucléaire, Conférence européenne de biologie moléculaire, Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral, Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme),
- de la propriété intellectuelle (Organisation européenne des brevets).

À l'Est : le pacte de Varsovie et le COMECON

À l'Est, la construction européenne a pris la forme d'un bloc sous domination de l'URSS, constitué des États d'Europe centrale et orientale.

► **La coopération dans le domaine militaire : le pacte de Varsovie ou « traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle »**

Il fut signé en 1955 par huit pays (l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la RDA, la Roumanie, l'URSS et la Tchécoslovaquie) et conçu comme une riposte à la constitution de l'UEO et à l'intégration de la RFA, réarmée, aux forces de l'OTAN créée par les Occidentaux. Ce pacte concrétise donc l'opposition entre les deux blocs et met en place une réplique à l'Alliance atlantique : chaque État membre s'engage à