

LA DISPARITION D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE : L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (1954-2011)

PAR

André DUMOULIN

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) est une vieille organisation. Elle a eu pour caractéristique originale d'être présente dans le paysage politico-militaire européen dès 1954 sans jamais avoir pu réaliser de véritables et significatives opérations militaires au profit de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) ou des Douze (puis des Quinze) de l'Union européenne (UE). Souvent « endormie », renaissant par moments tel un Phénix, avant d'être à chaque fois isolée et marginalisée par les diplomaties nationales et les poids lourds que sont l'Alliance atlantique dans un premier temps et l'Union européenne par la suite, l'UEO est restée la « laissée pour compte » de la géopolitique sécuritaire du Vieux Continent.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) est née en 1954 par modification du Traité de Bruxelles de 1948 qui avait donné naissance à l'Organisation du Traité de Bruxelles, appelée aussi Union occidentale. L'UEO se compose alors des cinq signataires du Traité de Bruxelles (France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg), auxquels se sont ajoutées l'Italie et la République fédérale d'Allemagne (RFA)¹. Le Traité de Bruxelles modifié a donné successivement à l'UEO des compétences dans les domaines économique, social et culturel, mais aussi et surtout dans le domaine des armements et de la sécurité-défense; tout en évitant de faire double emploi avec les autres organisations internationales telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), le Conseil de l'Europe, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Au départ, l'objectif est de construire, à terme, une Europe plus intégrée, de renforcer l'ancrage allemand dans l'espace euro-atlantique et occidental, tout en « atlantisant » indirectement la défense occidentale européenne à travers l'article V de défense collective qui implique une mise en œuvre militaire avec l'aide et les moyens de l'OTAN, dépendance sous-entendue par son article IV².

Chercheur à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique), enseignant associé à l'Université de Liège (Belgique) et membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (Belgique).

¹ D'autres pays viendront s'ajouter à l'Organisation en tant que membres à part entière : le Portugal et l'Espagne libérés de leur dictature signent le protocole d'adhésion en novembre 1988, le processus de ratification s'achevant en mars 1990. Enfin, la Grèce s'engagea dans le même processus en 1992, avec une ratification en 1995. Ces dix Etats sont les membres de plein droit de l'UEO ayant toute autorité au sein du Conseil de l'UEO. Ce sont également des Etats membres à la fois de l'UE et de l'OTAN qui se sont engagés à respecter le Traité de Bruxelles modifié, les protocoles et textes associés, mais aussi les accords conclus ultérieurement par les Etats membres en vertu des dispositions de ce traité.

² Cette obligation juridique repose toujours sur l'OTAN en cas de menace majeure pour les pays européens membres des deux organisations. En d'autres mots, si les Dix de l'UEO – qui sont aussi membres de l'OTAN et de l'UE – font jouer l'article V, le Traité de Bruxelles modifié sous-entend que la mise en œuvre militaire de réponse passera par une coopération avec les moyens, les outils, l'expertise et les procédures OTAN. C'est en effet l'article IV du Traité qui exprime cette subordination qui n'est pas liée à la gravité de la menace ou de l'agression.

L'UEO est longtemps la seule organisation européenne s'occupant de sécurité et de défense. L'organisation du Traité de Bruxelles modifié, qui s'est ensuite ouverte à de nouveaux membres aux statuts multiples (*cf.* tableau *infra*), entre plusieurs fois en léthargie avant de se lancer dans quelques relances qui, toutes, ne peuvent résoudre les tensions sous-jacentes entre « européens » et « atlantistes ».

Symbole de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD), l'UEO ne peut jamais être partie prenante dans des missions militaires majeures. Instrumentalisée et tiraillée, l'UEO est finalement délaissée au profit de la construction de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne (UE). L'an 2000 est celle du transfert des fonctions politiques et militaires de l'UEO à l'UE.

A partir de ce moment, l'UEO résiduelle se réduit au domaine parlementaire (l'Assemblée) et juridique (le Traité), alors que le Conseil ne se réunissait plus, que son Secrétaire général, occupé par sa fonction de Haut-Représentant de l'Union, ne s'y était jamais investi. Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) et l'Organisation armement de l'Europe occidentale (OAEO) disparaissent respectivement en mai 2005 et août 2006, suite à la montée en puissance de la nouvelle Agence européenne de défense. Et ce que nous subodorions depuis plusieurs mois se concrétise : des responsables britanniques, réunis à Londres en février 2010, recommandent au *Foreign Office* la dissolution de l'organisation du Traité de Bruxelles modifié. Le 31 mars 2010, les dix Etats membres publient une déclaration commune annonçant la fermeture de l'organisation au plus tard en juin 2011. Le symbole de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense disparaît ainsi sous les coups de boutoir parfois pernicieux et les agendas spécifiques de l'UE (à travers la PESD/PSDC) et de l'OTAN.

ENTRE SILENCES ET REACTIVATIONS : UNE HISTOIRE MOUVEMENTEE

Entre la signature du Traité de Bruxelles de 1948 organisant l'Union occidentale et le Traité de Bruxelles modifié fondant l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1954, plusieurs événements et initiatives diplomatiques ont pu expliquer le cheminement erratique des projets politiques en matière de sécurité et de défense commune et expliciter la naissance d'une UEO, première organisation intra-européenne de sécurité et de défense commune³.

D'une part, le Traité de Washington et la création, en 1949, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) entraînent assez rapidement la prédominance américaine sur la défense de l'Europe occidentale et de l'Atlantique-Nord et la mise sous contrôle indirecte des initiatives intra-européennes en matière de défense. La désignation du général américain Dwight D. Eisenhower comme premier commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) symbolise cette situation.

³ Pour une compréhension de l'UEO, *cf.* Patrice VAN ACKERE, *L'Union de l'Europe occidentale*, PUF, Paris, 1995 ; André DUMOULIN / Eric REMACLE, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998 ; Guido LENZI (dir), *L'UEO à cinquante ans*, IESUEO, Paris, 1998 ; Eric REMACLE, *La PESD, l'UEO et la CIG*, Institut d'études européennes (ULB), Bruxelles, 1996 ; André DUMOULIN, *L'UEO et la politique européenne de défense*, La Documentation française (coll. Problèmes politiques et sociaux n° 754), Paris, sept. 1995 ; Anne DEIGHTON / Eric REMACLE (dir.), *The Western European Union, 1948-1998*, IRRI (Studia diplomatica.), Bruxelles, 1998 ; *The European Defence debat 1955-2005*, Assembly of Western European Union, Paris, 2005 ; Arnaud JACOMET, *L'Apport du Traité de Bruxelles et de l'UEO à l'édification d'une Europe de la sécurité et de la défense*, IRSD, Bruxelles, 7 oct. 2003, disponible sur le site Internet www.cvce.lu.

D'autre part, les tensions autour de la Guerre froide poussent à accélérer l'intégration de la République fédérale d'Allemagne (RFA) dans les organes de défense occidentale. La France suggère le 24 octobre 1950 la création d'une structure de défense européenne commune à cet usage, opérant néanmoins dans le cadre de l'Alliance atlantique. Cette Communauté européenne de défense (CED) est proposée par René Pleven à la signature en mai 1952, avec la participation de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la France et de la RFA. L'objectif est de renforcer la défense occidentale par une contribution allemande à la défense dite « de l'avant »⁴, avec, en outre, l'espoir aboutir à une structure fédérale dans le domaine de la défense – à l'instar de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un objectif sous-jacent est d'empêcher les Allemands d'avoir pleine souveraineté sur leurs propres soldats.

Cependant, les oppositions politiques en France (principalement les gaullistes, les communistes et une partie des socialistes) à propos du réarmement allemand, les tensions parlementaires subséquentes et les désaccords entre hauts gradés militaires français créent les conditions d'une crise; d'autant mieux que l'avènement de cette CED allait sonner le glas d'une autonomie stratégique européenne au profit d'un transfert de moyens à la disposition de l'OTAN (article 18 du Traité de la CED), comme ce fut fait auparavant avec l'ODUO⁵. En outre, la CED ne pouvait disposer d'une autorité politique européenne souveraine, quand bien même l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier avait adopté, le 10 mars 1953, un projet de Communauté européenne de caractère supranational dans le projet de statut de la Communauté politique européenne.

L'importance accordée aux Etats-nations, la méfiance vis-à-vis des aspects supranationaux dans le domaine régalién, la peur hexagonale de « disparaître » en tant qu'Etat indépendant et l'absence des Britanniques dans le processus sont quelques-uns des arguments qui entraînent l'échec du projet présenté à l'Assemblée nationale française le 30 août 1954. L'Europe économique se poursuit avec les Traités de Rome, alors que l'Europe de la défense repose en grande partie sur l'Alliance atlantique.

Toutefois, la question allemande reste prégnante. Il s'agit dès lors d'intégrer la RFA en voie de réarmement sous contrôle européen à travers l'ouverture du Traité de Bruxelles et, surtout, l'adhésion à l'Alliance atlantique. L'initiative doit cependant venir des Européens au vu du dossier. Celle-là est essentiellement portée par Winston Churchill et Anthony Eden, avec le soutien beneluxien.

Lors d'une conférence dite des Neuf puissances⁶, tenue à Londres entre le 28 septembre et le 3 octobre 1954, sont prises plusieurs décisions – qui ne s'appliquaient d'ailleurs pas nécessairement de façon uniforme à tous les Etats –, sous forme des « Accords de Paris » : proposition de règlement du problème de la Sarre, contrôle du réarmement allemand en modifiant le Traité de Bruxelles de 1948, fin du régime d'occupation en RFA, organisation du stationnement des forces alliées en RFA, invitation faite à Bonn d'adhérer à l'OTAN et, avec Rome⁷, au Traité de Bruxelles modifié. L'engagement britannique à

⁴ La « défense de l'avant » concernait l'engagement des forces nucléaires et conventionnelles de l'OTAN dans la défense de la frontière entre la RFA et la RDA. Ce concept a évolué dans le temps, depuis le retrait à l'ouest du Rhin avant de lancer la contre-attaque jusqu'à l'organisation des unités militaires alliées en RFA au plus près du « Rideau de fer » afin de défendre le territoire de l'OTAN et tenter de réduire la surface géographique hypothétiquement concédée à l'adversaire en cas de confrontation militaire entre blocs à partir des deux Allemagne.

⁵ Organisation de défense de l'Union occidentale. Relevons que c'est le 20 décembre 1950 que le Conseil des Cinq de l'Union occidentale a décidé de fusionner l'ODUO avec l'OTAN et le SACEUR.

⁶ A savoir les cinq Etats parties au Traité de Bruxelles, la RFA, l'Italie, les Etats-Unis et le Canada.

⁷ L'Italie étant déjà membre de l'OTAN.

maintenir des troupes sur le continent européen a également permis de rassurer la France, mais aussi d'empêcher le retrait des forces américaines.

Parmi les Accords de Paris, figure le protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles de 1948. Le Traité de Bruxelles dit « modifié » permet à la RFA de réarmer sous contrôle (*cf.* les protocoles au Traité), de confirmer la solidarité commune automatique en cas d'agression territoriale, de renforcer la confiance entre capitales européennes, d'« atlantiser » indirectement la défense occidentale européenne et de favoriser temporairement les relations diplomatiques entre Londres et les Etats qui fondèrent la Communauté économique européenne (CEE).

Cependant, assez vite, l'UEO voit ses tâches progressivement altérées par le poids des instances de l'Alliance atlantique et l'affirmation des Communautés européennes. Cette situation rend peu visible l'organisation intra-européenne de sécurité et de défense qui, progressivement, tombe en léthargie. Le refus des doubles emplois en termes militaire, économique, culturel, social et politique se fait donc au détriment du Traité de Bruxelles modifié, quand bien même le Conseil de l'UEO continue à veiller à ce que l'OTAN développe une perception européenne de la sécurité et non exclusivement américaine. De son côté, l'Assemblée parlementaire de l'UEO est attentive au maintien de toutes les compétences du Conseil de l'UEO.

ACTIONS, VISIBILITES ET ENDORMISSEMENTS

A partir de la signature du Traité de Bruxelles modifié, l'UEO est engagée dans quelques dossiers majeurs.

Elle l'est d'abord dans le règlement du problème de la Sarre. Le malaise créé par le statut particulier de ce territoire reçu par la France dans le cadre des réparations (1919), revenu à l'Allemagne (1935) puis inclus dans la zone d'occupation française – après la Seconde Guerre mondiale – aboutit, dans le cadre des Accords de Paris (1954), à donner à la Sarre un statut européen sous l'autorité de l'UEO. Le 23 octobre 1955, un référendum est ainsi organisé par l'UEO pour fixer le sort définitif du territoire, mais il aboutit au refus majoritaire des Sarrois de conserver ledit statut. Après des élections organisées sous les auspices de l'UEO, la Sarre retourne à la RFA. L'UEO a été un élément moteur du rapprochement entre la France et l'Allemagne.

Cependant, cette visibilité de l'organisation entre 1954 et 1973 est toute relative. Pour la question sarroise, l'UEO n'a été qu'un simple administrateur judiciaire. Elle s'est en outre trouvée dessaisie, à partir de 1960, de l'exercice de ses compétences sociales et culturelles au profit du Conseil de l'Europe. Ce dessaisissement rejoint celui relatif au domaine militaire – avec la primauté à l'Alliance atlantique – et au domaine économique – avec le projet communautaire du Marché commun. Le débat sur les questions nucléaires européennes à partir des initiatives volontaristes au sein de l'Assemblée de l'UEO – au travers des débats et rapports parlementaires – a été rapidement « étouffé » par les capitales européennes qui divergeaient à ce sujet. La riposte graduée et le projet de force multilatérale nucléaire (MLF) sont devenus des sujets impliquant les capitales, l'OTAN, mais non pas l'UEO.

Aussi a-t-on vu l'UEO se faire discrète entre 1973 et 1984, après la résolution de la question sarroise et les quelques débats de la fin des années cinquante et au cours des années soixante concernant le rôle de l'arme nucléaire en Europe ou encore l'élargissement des

Communautés. L'organisation du Traité de Bruxelles modifié a alors été considérée comme une sorte d'outil de contrôle européiste au sein de l'Alliance, tout en devenant un organe transitoire facilitant l'avènement des Communautés européennes.

Après plusieurs années d'endormissement, suite notamment à l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun en 1973, l'Union de l'Europe occidentale revient sur le devant de la scène. Plusieurs événements expliquent cette nouvelle posture. Après l'échec du plan Genscher-Colombo (novembre 1981) visant à étendre les domaines de la Coopération politique européenne (CPE) aux questions de sécurité et de défense et compte tenu des événements internationaux autour de la crise des euromissiles, plusieurs capitales envisagent d'organiser un cadre de discussion européen sur ces questions ailleurs qu'au sein des Communautés européennes.

Sur initiative belge⁸ et française⁹, l'UEO est choisie comme cadre des discussions. La déclaration de Rome (26 et 27 octobre 1984) officialise en quelque sorte la relance de l'UEO, tout en mettant en avant le concept d'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), en insistant sur la nécessité de mieux coopérer et d'utiliser davantage l'organisation du traité de Bruxelles modifié. Cette mise en évidence se concrétise entre autres par l'adoption de réunions bi-annuelles du Conseil des ministres de l'UEO – qui réunit enfin les ministres des Affaires étrangères et de Défense).

La visibilité de l'UEO a été accentuée par la perception européenne d'un duopole « fermé » américano-russe autour des négociations sur les euromissiles (INF)¹⁰ sur le désarmement nucléaire en Europe, sans représentation européenne. Cette situation a aussi contribué à l'adoption par l'UEO, à La Haye, d'une Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité (27 octobre 1987). Ce document important souligne le caractère indivisible de la sécurité de l'Alliance – à travers le renforcement du pilier européen dans l'OTAN –, mais aussi et surtout insiste sur l'idée que « *la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense* ».

C'est alors l'époque de l'élargissement de l'UEO, qui comptait sept membres à l'origine¹¹, à l'Espagne et au Portugal – devenus membres le 27 mars 1990 –, puis des demandes turque et grecque. C'est aussi à cette époque que l'UEO s'engage dans quelques actions concertées dans le golfe Persique, sur le Danube, à Mostar (Bosnie-Herzégovine)¹² et en Albanie. La renaissance de l'UEO permet également de réfléchir au renforcement de la contribution européenne à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique tout en formulant comme objectif une politique de défense européenne commune.

Plusieurs outils sont mis en place, comme les Forces relevant de l'UEO (FRUEO), les structures opérationnelles (cellule de planification, centre de situation, comité militaire, centre d'imagerie satellitaire de Torrejón, Institut d'études de sécurité...), les missions dites de Petersberg et plusieurs documents conceptuels, à l'instar des déclarations UEO du Kirchberg (mai 1994), de Noordwijk (novembre 1994) puis de Madrid (novembre 1995),

⁸ Cf. Léo TINDEMANS, « Débloquer la coopération européenne », *Le Monde*, 23 déc. 1983.

⁹ Mémoire soumis en février 1984, soutenu et complété par la Belgique et l'Allemagne fédérale.

¹⁰ *Intermediate Nuclear Forces*

¹¹ Belgique, France, Royaume-Uni, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne.

¹² Stéphane PFISTER, *Aux origines de la gestion civile des crises européennes : l'administration de l'UE et la Mission de police de l'UEO à Mostar (1994-1996)*, document ronéotypé, Séminaire de recherche doctorale « Prévention, gestion et résolution des conflits », Institut européen de l'Université de Genève / Institut universitaire de hautes études internationales ./ Institut universitaire d'études du développement, Genève, 29-30 sept. 2005.

préfigurant en quelque sorte la future Stratégie européenne de sécurité dans le cadre de l'Union européenne (UE), en 2003.

Parallèlement, d'intenses débats ont lieu dans les années 1990, dans le cadre de l'UEO, de l'UE et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), sur la question de l'IESD et sur le degré d'autonomie des organisations européennes vis-à-vis de l'Alliance atlantique. Le Traité de Maastricht (UE) signé le 7 février 1992 indique que l'UEO fera partie intégrante du développement de l'UE et renforcera sa contribution à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique. Devant rester compatible avec l'OTAN, l'UEO est donc développée par étapes en tant que composante de défense de l'UE (« bras armé de l'Union ») et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique.

D'un côté, l'UEO doit élaborer et mettre en œuvre les décisions et actions de l'UE qui ont des implications dans le domaine de la défense. D'un autre côté, elle doit agir en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique. Cette situation particulière, avec une UEO en quête d'identité, aboutit à maintes ambiguïtés doctrinales et politiques autour du concept d'IESD, du contrôle politique des Groupes de forces interarmées combinées (GFIM¹³) pouvant être mises à disposition de l'UEO par l'OTAN. La participation à des missions de gestion de crise à l'extérieur du territoire des Etats membres des deux organisations fait également l'objet de rivalités.

Malgré la réforme de structure de l'OTAN qui devait permettre d'exprimer davantage l'identité européenne de sécurité et de défense, sans que cela n'aboutisse à un dédoublement des moyens au profit de l'UEO, la querelle franco-américaine du commandement Sud¹⁴ en 1996 et les incertitudes à propos des « *forces séparables mais non séparées* »¹⁵ confirment les limites de l'autonomie européenne et la dépendance des Européens aux moyens stratégiques américains et aux outils intégrés de l'OTAN.

Les relations entre l'OTAN et l'UEO demeurent marquées par la dominance de la première sur la seconde, l'UEO ne pouvant s'occuper que des tâches subalternes de la première ainsi que des missions susceptibles de naître d'une PESC renforcée. Le lien politique entre l'UE et l'UEO est privilégié, celui avec l'OTAN apparaissant uniquement fonctionnel et militaire. Cependant, une identité européenne plus affirmée en matière de sécurité et de défense au sein même de l'UE est, à l'époque, vouée à l'échec, compte tenu de l'incapacité de celle-là à agir efficacement dans les tensions identitaires balkaniques.

Les années 1990 voient ainsi deux processus parallèles : une « otanisation » de l'UEO en matière de normes et de culture militaire et une dépendance au bon vouloir de l'UE, laquelle, progressivement, s'approprie la dimension sécurité-défense. L'UEO devient ainsi une chaîne de transmission et ses FRUEO, des outils à « double casquette ». En d'autres termes, par-delà l'interdépendance, il y a asymétrie au profit, prioritairement, de l'OTAN. Cela explique le peu de visibilité opérationnelle de l'UEO dans la gestion des crises, sur fond de divergences diplomatiques intra-européennes.

¹³ En anglais CJTF pour *Combined Joint Task Force*.

¹⁴ Afin d'équilibrer le pilier européen dans l'Alliance tout en cherchant à disposer d'un commandement majeur, la France de Jacques Chirac engage des négociations en 1995 sur la pleine participation du pays dans le commandement intégré de l'OTAN. Ces pourparlers échouent, dans la mesure où Washington refuse d'abandonner aux Français le commandement Sud de l'Alliance qui, installé à Naples, contrôle la Méditerranée.

¹⁵ Le concept de « *forces séparables mais non séparées* » concerne les Groupes de forces interarmées multinationales (ou CJTF), des forces ou des capacités associées à l'OTAN, mais pouvant être mises à la disposition des Européens, selon certaines modalités et sans qu'il y ait duplication des moyens exclusivement au profit de l'UE.

Ainsi, pour des raisons historiques, politiques et opérationnelles, le processus de renforcement des liens entre l'OTAN et l'UEO est plus avancé qu'entre l'UEO et l'UE. Parallèlement, la France et le Royaume-Uni s'opposent sur l'avenir de la sécurité en Europe. A l'époque, la motivation britannique est de soutenir longtemps le développement de l'UEO afin de ralentir les tentatives d'incorporer la politique de défense dans l'UE. Celle de la France est plutôt de réduire l'influence américaine tout en oeuvrant à édifier un pilier de la sécurité européenne largement autonome par rapport à l'Alliance atlantique.

Face aux tensions diplomatiques autour des guerres balkaniques et devant l'obligation de réviser le Traité de Maastricht, de nouvelles décisions favorables à une plus grande visibilité de l'UE en matière de sécurité et de défense sont prises à Amsterdam (1997) au « détriment » de l'UEO : création de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), mise en place d'un Haut-représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (« Monsieur PESC ») et incorporation des missions de Petersberg dans le Traité de l'UE. L'UE peut dorénavant « utiliser » l'UEO, précise le texte en lieu et place du « faire appel à » inscrit dans le Traité de Maastricht. L'intégration des missions de Petersberg dans le Traité sur l'UE dans un cadre toujours intergouvernemental affaiblit l'UEO. Londres, fortement minorisé, accepte finalement le transfert des fonctions politiques et militaires de l'UEO à l'UE, à l'exception de celles résultant de l'engagement d'assistance mutuelle dans le cadre de la défense collective.

Classification des Etats membres de l'UEO en fonction de leur statut au sein du Conseil de l'UEO

Statut	Pays	Nombre
Membres de plein droit (1954)	Allemagne Belgique France Italie Luxembourg Pays-Bas Royaume-Uni Espagne (1990) Portugal (1990) Grèce (1995)	10
Membres associés (1992) ¹⁶	Islande Norvège Turquie Hongrie (1999) Pologne (1999) République tchèque (1999)	6
Membres observateurs (1992) ¹⁷	Danemark Irlande Autriche (1995) Finlande (1995) Suède (1995)	5
Membres partenaires associés (1994) ¹⁸	Bulgarie	7

¹⁶ Il s'agit des Etats européens non membres de l'UE, mais membres de l'OTAN.

¹⁷ Il s'agit des Etats européens « neutres », non membres de l'OTAN, à l'exception du Danemark.

¹⁸ Il s'agit des Etats candidats à l'adhésion de l'UE, qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou 2007 et à l'OTAN en 2004, mais sans devenir membres de plein droit, ni même membres associés, comme la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

	Estonie Lettonie Lituanie Slovaquie Roumanie (1994) Slovénie (1996)	
--	--	--

Le Royaume-Uni a en effet proposé le transfert des moyens militaires de l'UEO à l'OTAN et la création d'un quatrième pilier au sein de l'UE, alors que la France et l'Allemagne voulaient accélérer l'intégration de tous les outils politiques et militaires de l'UEO dans l'UE. Paris entendait en particulier veiller à ce que cette intégration soit finalisée préalablement à tout « *démantèlement* » de l'UEO : le but était d'éviter que les pays partenaires associés et les pays observateurs de l'UEO court-circuitent toute volonté d'action et toute maturation de l'UE dans ce domaine particulier.

Trois Conseils de l'UEO vont alors successivement définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'UE pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg et fixer les mesures de cessation d'activités et de missions de l'UEO : Luxembourg (23 novembre 1999), Porto (15 et 16 mai 2000) et Marseille (13 novembre 2000).

Ainsi, l'UEO a pu être considérée comme une « coopération renforcée » de dix Etats membres de l'Union (les membres de l'UEO à part entière) et comme un garde-fou, à travers son article V de défense collective, tant que l'UE n'avait pas adopté et ratifié le Traité de Lisbonne qui reprend à son compte cette clause de défense collective, bien que sous une forme atténuée. Un tel principe de solidarité est, en réalité, inhérent à tout processus d'intégration économique, politique et juridique.

LES ACTIVITES DE L'UEO

La principale mission de l'Union occidentale a été la surveillance de l'Allemagne vaincue de la Seconde Guerre mondiale. Cette mission était en quelque sorte sous-entendue dans le Traité de Bruxelles, à propos de la solidarité et de la légitime défense collective. Toutefois, assez vite, la Guerre froide a imposé la prise en compte de la vision américaine – et de certains pays européens. Selon cette dernière, l'Allemagne fédérale devait pleinement intégrer les organes militaires occidentaux – entre autres à travers son réarmement et l'intégration totale de ses forces dans l'OTAN), tout comme la première Communauté européenne l'avait permis dans l'espace politico-économique hautement stratégique du charbon et de l'acier.

Aussi la première mission du Conseil de l'UEO a-t-elle été la mise sur pied de l'Agence pour le contrôle des armements (ACA). Parmi les quatre protocoles au Traité de Bruxelles modifié (1954), les deux derniers fixaient les dispositions relatives, d'une part, au contrôle des armes nucléaire, biologique et chimique (NBC) et, d'autre part, à l'interdiction de fabrication de certaines catégories d'armes dites conventionnelles. L'Agence procédait à des investigations dans les établissements concernés (usines chimiques, laboratoires biologiques, usines de missiles). Des études préalables ont été réalisées à partir de renseignements fournis par la République fédérale d'Allemagne (RFA) sur demande. Quant au contrôle de niveau des stocks, il impliquait à la fois le contrôle sur pièce (documentations fournies et

renseignements collectés) et le contrôle sur place (vérification de la validité des données obtenues par les réponses au questionnaire de l'ACA). Quand bien même le questionnaire sur le contrôle quantitatif concernait tous les pays membres, l'objectif premier était bien la surveillance de la RFA, qui a été progressivement allégée, avant d'être supprimée par décision du Conseil permanent le 27 juin 1984, en raison de la réalité géostratégique en Europe, de la pleine participation allemande aux institutions démocratiques et des règles de contrôle elles-mêmes lorsque cela concernait les forces affectées à l'OTAN.

Outre sa participation au règlement de la Sarre (*cf. supra*), l'UEO a également contribué au rapprochement du Royaume-Uni avec les Etats membres continentaux de l'UEO, s'agissant par exemple du maintien de forces britanniques sur le Rhin (BAOR¹⁹) ou encore en tant qu'intermédiaire dans les négociations entre Londres et les Communautés européennes jusqu'à l'adhésion du Royaume-Uni à ces dernières.

Après une période d'endormissement puis sa réactivation avec la déclaration de Rome le 27 octobre 1984, l'UEO s'est fixé pour objectif de développer une coopération plus étroite entre les États membres, avec l'OTAN et les instances européennes. L'UEO a restructuré ses organes institutionnels afin qu'ils puissent effectuer des études sur différents aspects de la sécurité (technologies de défense, évaluation de la menace, vérification du contrôle des armements, coopération en matière d'armements, logistique, entraînement), organiser un groupe de travail spécial sur l'Initiative de défense stratégique (IDS) et décider la création de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO (actif depuis juillet 1990) et du centre satellitaire de Torrejón (opérationnel en mai 1997).

Parallèlement, entre 1988 et 2001, elle a été engagée dans une série de missions temporaires et de faible ampleur (golfe Persique, Adriatique, Yougoslavie, Danube, Mostar, Albanie, Croatie). Dès juin 1992 – en sus de la mission de défense commune (article V) –, elle a défini les missions dites de Petersberg, à savoir les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Le rôle opérationnel de l'UEO, exprimé à travers la définition des forces relevant de l'UEO (FRUEO) ainsi que les quelques missions de gestion de crise et de prévention des conflits, s'est progressivement effacé au profit de l'« otanisation culturelle et procédurale » de l'organisation et de la montée en puissance de l'UE à partir du Traité de Maastricht (1992) et, surtout, du Traité d'Amsterdam (1998) qui reprend à son compte les missions de Petersberg. La position d'interface de l'UEO entre l'OTAN et l'UE s'est alors transformée en une position subalterne et de dépendance.

A partir du Conseil UEO de Marseille de novembre 2000, l'incidence de l'inclusion²⁰ de certaines fonctions de l'UEO dans l'Union européenne (UE) s'est avérée considérable : fin des réunions du Conseil, secrétariat « dormant » dirigé par le Français Arnaud Jacomet – restant gardien du Traité de Bruxelles modifié –, réduction des moyens de fonctionnement de l'Assemblée parlementaire encore en activité à Paris, transfert de l'Institut d'études de sécurité et du Centre satellitaire de l'UEO à l'UE²¹.

¹⁹ British Army on the Rhin.

²⁰ Ces transferts indiquent que l'UEO était composée d'éléments utiles à l'organisation naissante de la PESD, tout en évitant deux écueils : d'une part, celui des duplications s'il avait fallu créer de toutes pièces des structures politico-militaires parallèles en concomitance ; d'autre part, celui des tensions politiques s'il avait fallu assimiler la totalité de l'UEO au sein de l'UE en y créant un quatrième pilier en matière de défense.

²¹ André DUMOULIN / Francis GEVERS, *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

Les fonctions résiduelles, jusqu'à la décision de dénonciation du Traité de Bruxelles modifié, ont alors été celles associées à l'article V (assistance en cas d'agression) et à l'article IX (dialogue institutionnel avec l'Assemblée parlementaire), à la gestion courante des immeubles de Bruxelles²² et de Paris²³, à la réorganisation des archives et à la gestion des retraites de l'organisation.

LES HERITAGES DE L'UEO AU PROFIT DE L'UE

L'Union européenne a bénéficié de plusieurs héritages provenant de l'Union de l'Europe occidentale.

L'héritage militaire n'est pas mineur : Cellule de planification (1993)²⁴, Comité militaire (1998), Centre de situation (1996), centre satellitaire de Torrejón (1993), plans génériques²⁵, définition des forces en attente d'emploi (pré-désignation), forces relevant de l'UEO²⁶, exercices de l'UEO et expériences de missions de gestion de crise de l'UEO.

Les opérations UEO dans le Golfe²⁷ et dans les Balkans, certes modestes, ont permis à l'UE de se faire la main et, surtout, d'assimiler une série d'outils et de fonctions au profit de la montée en puissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dans ses aspects militaires mais aussi et surtout civils. Cela comprend le principe des forces européennes de police que l'UEO a initiées auparavant à Mostar (Bosnie-Herzégovine, 1994-1996) et en Albanie (Elément multinational de conseil et de formation des instructeurs, 1997-2001). C'est dans la gestion des crises que l'UE a le mieux exploité les travaux préparatoires de l'UEO. Il en va de même s'agissant des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM), dont les prémices doctrinaux et fonctionnels ont été lancées entre l'OTAN et l'UEO, même s'il a fallu attendre 2003 pour que les Accords Berlin-Plus soient finalisés entre l'OTAN et... l'UE. Enfin, l'UE s'est alignée sur les standards UEO/OTAN en matière de certification de sécurité.

L'héritage doctrinal repose quant à lui sur les missions dites de Petersberg, que l'UE s'est appropriées lors de la signature du Traité d'Amsterdam, mais plus directement encore lors du Sommet de Cologne de l'UE (1999). Les réflexions conceptuelles autour des missions de Petersberg se sont révélées suffisamment étayées et en harmonie avec les valeurs inscrites dans les Traités UE pour être assimilés rapidement par l'UE, au prix du renoncement, à l'époque, à inclure la clause d'assurance mutuelle. Clause qui est revenue « par la fenêtre » avec le Traité de Lisbonne.

L'héritage « stratégique » peut aussi être mis dans la manne, car l'UE a pris en compte les difficultés méthodologiques de l'UEO à rédiger rapidement une sorte de concept

²² Secrétariat général de l'UEO, sis au 15, rue de l'Association, Bruxelles (Belgique).

²³ Secrétariat de l'Assemblée de l'UEO et Service administratif de Paris du Secrétariat général de l'UEO, sis au 43, avenue du Président Wilson, Paris (France).

²⁴ Cf. à ce sujet Jean-Philippe ROUX, *L'Europe de la défense. Il était une fois...*, L'Harmattan Paris, 2005.

²⁵ Plans de planification d'emploi de forces selon des scénarios préétablis couvrant tout le spectre des missions dites de Petersberg. Ces travaux génériques sont mis à jour, actualisés et concrétisés en cas de décision politique d'engagement sur le terrain.

²⁶ Eurocorps, Eurofor, Euromarfor, Force amphibie hispano-italienne, Force amphibie anglo-néerlandaise, Division multinationale anglo-belgo-germano-néerlandaise, Etat-major germano-néerlandais du 1^{er} Corps, etc. Cf. André DUMOULIN, *Les Forces opérationnelles de l'Union de l'Europe occidentale*, European Navigator.

²⁷ Marc Ronald DE VORE, « A convenient framework : the Western European Union in the Persian Gulf, 1987-1988 and 1990-1991 », *European Security*, vol. XVIII, n° 2, Routledge, 2009.

stratégique. Tel a été notamment le cas lors la sortie des documents UEO de Lisbonne en mai 1995 et de Madrid en novembre 1995, qui ont donné lieu à de nombreuses divergences et discussions sémantiques²⁸.

L'héritage diplomatique doit être également « mis à l'actif » de l'UEO, parce que cette organisation a été un instrument de rapprochement institutionnel et de dialogue paneuropéen avec les pays d'Europe centrale et orientale, la Russie, l'Ukraine, les pays balkaniques, les pays de tradition neutre et les pays de la rive Sud de la Méditerranée. D'une certaine manière, l'UEO a lancé des ponts et facilité la coopération, préparant en quelque sorte les élargissements futurs de l'UE et de l'OTAN grâce aux statuts différenciés, encore que ceux-là « faisaient désordre » et complexifiaient les procédures.

Soulignons également l'héritage parlementaire, avec l'Assemblée de l'UEO, qui a été un des seuls instruments parlementaires conduisant, à travers ses rapports²⁹ et ses réflexions, à une prise de conscience de l'importance de la sécurité et de la défense commune, de la nécessité de maintenir les ponts transatlantiques et de l'urgence à organiser une structure interparlementaire européenne qui l'associe aux parlementaires nationaux et au Parlement européen. Cette institution a été la dernière à se mettre en avant encore en 2011, quand bien même les capitales eurent déjà scellé son destin.

L'héritage intellectuel n'est pas à dédaigner non plus, avec l'Institut d'études de sécurité de l'UEO à double fonction (expertise-conseil et information au public), qui a alimenté la réflexion politique et militaire sur les questions relatives à la diplomatie, la sécurité et la défense.

Il est en outre possible d'évoquer un héritage techno-industriel, avec les organes du Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO, 1993) et l'Organisation Armement de l'Europe occidentale (OAEO, 1996). Plus que dans des résultats concrets, dont, de fait, le bilan a été assez mitigé, cet héritage se situe surtout dans l'existence de réseaux, la prégnance intergouvernementale et la prise en compte des spécificités de la planification et de la programmation militaire nationale.

Signalons enfin l'héritage politique, car c'est lui qui a déterminé souplement le transfert des fonctions de l'UEO – et non pas de l'UEO en tant que tel – au sein de l'UE, à la fois pour des motifs statutaires, diplomatiques et stratégiques.

²⁸ Cf. Conseil des ministres de l'UEO, *La Sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO*, Madrid, 14 nov. 1995.

²⁹ Cf. *Index des rapports de l'Assemblée (1956-2009)*, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Paris, déc. 2009 ; *Le débat sur la défense européenne 1955-2005*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 2005.

Les forces opérationnelles de l'Union de l'Europe occidentale

Dans son article J4, paragraphe 2, le Traité de Maastricht du 7 février 1992 donne mandat à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) d'« élaborer et de mettre en œuvre les décisions et actions de l'Union européenne qui ont des implications dans le domaine de la défense ». L'objectif pour l'Union européenne (UE) est alors de disposer au travers de l'UEO d'un bras armé lui donnant une capacité d'intervention et des moyens de coercition militaire. Parallèlement, les Etats membres de l'UE qui sont membres de l'UEO se doivent aussi de renforcer la contribution européenne à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique, plus connue sous l'expression de pilier européen de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), comme le souligne la Déclaration n° 30 annexée au Traité UE).

Auparavant, les forces européennes étaient des unités nationales pouvant être entraînées à évoluer de concert, aidées en cela par les manœuvres et exercices multinationaux, l'assimilation des normes OTAN et les politiques d'interopérabilité et de standardisation.

Dans le cadre de l'UEO aussi, quelques tentatives ont été faites dans le domaine de la coopération militaire et policière opérationnelle, comme les actions concertées dans le Golfe (1988-1990), les opérations coordonnées par l'UEO autour du conflit yougoslave (1992-1996), la formation de police en Albanie (1997-2001) et l'action conjointe en matière de déminage en Croatie (1999-2001). Cette coopération a aussi pris la forme d'instruments de surveillance et de planification, comme la création, le 27 juin 1991, d'un Centre d'interprétation d'images satellitaires ou encore la mise en place d'une Cellule de planification de l'UEO, qui a été opérationnelle le 1^{er} octobre 1992.

Dans le cadre de la négociation du Traité de Maastricht et de la préparation du Sommet atlantique de Rome de novembre 2001, deux propositions ont été mises sur la table. La première proposition, italo-britannique, qui a constitué le fondement de l'accord au sein de l'Alliance en ce qui concerne l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), s'appuie sur la création d'une force de réaction européenne développée par les Etats membres de l'UEO aux fins de répondre à des menaces hors de la zone OTAN ou de réaliser des opérations de maintien de la paix. Parallèlement, l'initiative franco-allemande annonce le développement de la brigade franco-allemande afin de la transformer à terme en un corps d'armée auquel s'adjoindraient des unités d'autres Etats membres de l'UEO, constituant ainsi le noyau d'un corps européen.

Ces initiatives engagées durant le mois d'octobre 1991 ont annoncé l'avènement des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM), à savoir des forces et capacités modulables détachables ponctuellement de la structure OTAN (*cf. infra*) Il faut également relever la définition de forces préexistantes mises à la disposition de l'UEO (Forces « relevant » de l'UEO ou FRUEO), l'idée étant que les unités multinationales puissent disposer de « plusieurs chapeaux », selon l'organisation qui allait être choisie comme maître d'œuvre de leur engagement sur le terrain – les forces se trouvent à disposition de l'UEO ou de l'Alliance, en cas de crise et après accord politique national.

Les forces relevant de l'UEO (FRUEO)

Avec le Traité de Maastricht et le Conseil de l'UEO tenu au château de Petersberg (Bonn) le 19 juin 1992, les Etats membres se déclarent prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles.

Les unités militaires des Etats membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour un certain nombre de missions dites « de Petersberg », à savoir des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix (missions dites de Petersberg). Les unités proviendraient des forces des Etats membres de l'UEO, y compris des forces ayant des missions OTAN – dans ce cas, après consultation avec l'OTAN – et seraient organisées sur une base multinationale et interarmées.

Les Etats membres de l'UEO ont également décidé de mettre sur pied et d'organiser l'entraînement des capacités appropriées qui permettront le déploiement terrestre, maritime ou aérien des unités militaires de l'UEO en vue d'accomplir ces missions.

Les forces ont été progressivement désignées à partir du Conseil des ministres à Petersberg : le Corps européen (Eurocorps), la Force amphibie anglo-néerlandaise, puis la Division multinationale (Centre)³⁰. Il en a été de même pour le Groupe aérien commun (GAE) franco-britannique qui, créé par l'Accord de Chartres du 18 novembre 1994, s'est ouvert à d'autres pays par la suite, mais également pour l'Eurofor et l'Euromarfor (1995), pour l'état-major du premier corps germano-néerlandais (1997) et, enfin, pour la force amphibie hispano-italienne (1997).

A l'époque, la principale unité multinationale pouvant être mise à la disposition de l'UEO est le corps d'armée européen, dont la création a été annoncée par la France et l'Allemagne le 16 octobre 1991. Le corps, créé le 22 mai 1992 par décision au Sommet de La Rochelle, s'est ouvert à d'autres pays contributeurs (Belgique, 25 juin 1993 ; Espagne, 1^{er} juillet 1994 ; Luxembourg, 7 mai 1996), dès l'instant où les pays fondateurs ont accepté que la force puisse être également à disposition de missions de l'Alliance atlantique (accord sur les conditions d'emploi avec le SACEUR de l'OTAN le 21 janvier 1993).

Avec un quartier général à Strasbourg opérationnel depuis le 5 novembre 1993 et des forces blindées et mécanisées associées au combat lourd, l'Eurocorps a une vocation essentiellement terrestre. Malgré le non-engagement sur le terrain des missions de Petersberg sous l'emblème de l'UEO ou des gestions de crise dans le cadre de l'OTAN – sauf en tant que quartier général pour la KFOR au Kosovo, la SFOR en Bosnie-Herzégovine et l'ISAF en Afghanistan –, l'Eurocorps est considéré par les analystes comme l'amorce d'une armée européenne, avec une structure de planification, une capacité de décision, une capacité d'action.

La Division multinationale (Centre) aéromobile et aéroportée de l'OTAN, composée d'unités belges, britanniques, néerlandaises et allemandes, a aussi été proposée comme unité à disposition de l'UEO du Conseil des ministres de l'UEO à Rome le 19 mai 1993 – au même moment, il a été question de la Force amphibie anglo-néerlandaise). Quant à l'Eufor et à l'Euromarfor, dont la création a été annoncée au Conseil de Lisbonne du 15 mai 1995, ils ont respectivement constitué une Force opérationnelle rapide européenne à dimension terrestre et une Force maritime européenne multinationale préconfigurée mais non permanente, disposant en sus de capacités amphibies. La France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont été les Etats participants aux deux forces associées aux opérations dites méridionales.

Depuis le Sommet UEO de Marseille du 13 novembre 2000 et l'inclusion de certaines fonctions de l'UEO dans l'UE, les FRUEO sont devenues des forces multinationales à la disposition de l'OTAN et de l'UE (Politique européenne de sécurité et de défense ou PESD). Elles s'ouvrent parfois à de nouveaux Etats membres participants et s'engagent dans un processus de plus grande flexibilité, d'interopérabilité et de plus grande réactivité.

L'AIGUILLON DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

L'Assemblée parlementaire de l'UEO est née avec le Traité de Bruxelles modifié (1954). A la différence du Parlement européen, les parlementaires de l'UEO n'ont pas été élus au suffrage universel direct. L'Assemblée est organisée à partir de membres des parlements nationaux des Etats parties au Traité, dont les représentants siègent à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'article IX du Traité implique que l'Assemblée de l'UEO n'existe que par le biais de ses relations avec le Conseil ministériel, lequel doit lui présenter un rapport annuel. Cette forte limitation a été en partie levée par le volontarisme des parlementaires, qui ont décidé, à travers sa Charte³¹, d'élargir leurs pouvoirs. Cela s'est produit en octobre 1955 et, par la suite, lorsqu'il s'est agi d'introduire des statuts différenciés pour les délégations des parlementaires. Cependant, l'Assemblée de l'UEO n'a aucun pouvoir législatif ni budgétaire et ne dispose que d'un très faible pouvoir de contrôle de l'exécutif, à savoir le Conseil.

Le siège de l'Assemblée de l'UEO, localisé à Paris, se réunit deux fois par an en session plénière ordinaire, dans l'hémicycle du Conseil économique et social français, place d'Iéna. L'Assemblée établit elle-même son ordre du jour, adresse des recommandations et avis au Conseil, qui doit y répondre, et elle se réserve aussi le droit de le désapprouver. Cependant, les actes de l'Assemblée n'ont aucune conséquence institutionnelle et ne peuvent véritablement infléchir l'action du Conseil de manière significative, nonobstant le principe du désaveu politique des gouvernements par l'Assemblée en cas de motion de désapprobation.

Bien que les membres de l'Assemblée de l'UEO soient avant tout membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – et non membres nécessairement des

³⁰ En territoire allemand.

³¹ Sorte de préambule au Règlement intérieur de l'Assemblée.

commissions de la Défense ou des Affaires étrangères de leur parlements nationaux respectifs –, l'Assemblée a souvent joué le rôle de résonance et de soutien à la cause de la défense européenne et des liens transatlantiques par les débats organisés et les rapports parlementaires déposés, rédigés le plus souvent avec l'aide des experts du Secrétariat permanent de l'Assemblée et de stagiaires temporaires.

L'Assemblée a organisé des colloques et les ministres des Etats membres ont pu être entendus à leur demande par l'Assemblée lors des sessions³², tout comme d'autres personnalités ont pu y être invitées. L'Assemblée parlementaire de l'UEO s'est organisée en six commissions permanentes : commission de défense, commission politique, commission technique et aérospatiale, commission des questeurs, commission du règlement et des immunités, commission pour les relations parlementaires et publiques. Elle a eu à sa disposition un greffier³³, un président, un bureau, une Commission permanente et un Comité des présidents.

La composition de l'Assemblée était de 266 sièges en juin 2010. Elle inclut les parlementaires des Etats membres de plein droit, mais aussi des pays membres associés, à savoir tout Etat européen membre de l'OTAN, non membre de l'UE, des membres partenaires et des membres observateurs³⁴.

Statut des parlementaires nationaux et des organisations au sein de l'Assemblée de l'UEO

Statut (2010)	Etats
Membres (27)	Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Pologne, Roumanie, Hongrie, République tchèque, Autriche (a), Bulgarie, Suède, Danemark, Finlande, Slovaquie, Irlande, Lituanie, Estonie, Lettonie, Slovénie, Chypre, Malte
Membres associés (5)	Turquie, Norvège, Islande, Croatie, Albanie
Partenaires (10)	Russie, Ukraine, Ex-République yougoslave de Macédoine, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldova, Monténégro, Serbie
Observateurs	Parlement européen, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

(a) Conformément à la Charte et au Règlement de l'Assemblée, l'Autriche étant un pays membre de l'UE, les membres de sa délégation parlementaire sont automatiquement membres de l'Assemblée. Toutefois, compte tenu de la situation particulière de l'Autriche au regard du droit international et du droit constitutionnel, son Parlement a décidé que, dans la pratique, sa délégation n'exercerait pas la totalité de ses droits.

Source : *Charte et Règlement de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, juin 2010.

Le peu d'entrain – depuis les sessions de juin et décembre 2001 – de Javier Solana, alors Haut-Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mais aussi Secrétaire général de l'UEO, à répondre aux invitations de l'Assemblée de l'UEO pour

³² L'Assemblée est aussi organisée en groupes politiques : le groupe libéral, le groupe socialiste, le groupe fédéré des démocrates-chrétiens et des démocrates européens.

³³ Nommé par l'Assemblée sur proposition du Comité des présidents. Le dernier greffier fut Colin Cameron, de nationalité britannique.

³⁴ Ces différentes appellations furent modifiées par le passé en fonction du statut changeant des Etats par rapport à l'UE et à l'OTAN.

venir parler en son sein a eu pour explication officielle un calendrier toujours surchargé. En réalité, la priorité a été donnée à la PESC-PESD³⁵, qui concerne uniquement l'UE, de sorte que l'organe parlementaire légitime le plus proche de son mandat de Haut-Représentant est resté, pour lui, le Parlement européen, où les débats étaient et sont encore généralement moins critiques et les louanges plus courantes – si ce n'est à propos de la question du contrôle parlementaire de la PESD – depuis que la sous-commission a modifié sa « culture interne ».

Ces dernières années, on peut affirmer que, dans les faits, le Conseil de l'UEO n'a pratiquement plus été un interlocuteur pour l'Assemblée. Le plus souvent, dans ses réponses aux questions écrites et aux recommandations, du reste toujours laconiques, d'un à trois paragraphes en moyenne, le Conseil indiquait, à titre d'exemples, que : « *par la suite de décisions prises par les Etats membres de plein droit, ces sujets sont débattus dans d'autres enceintes* »³⁶ ou que les « *Etats membres de l'UEO n'ont pas l'intention de se servir du Conseil comme enceinte faisant double emploi avec les mécanismes par lesquels l'UE s'efforce de développer la PESD* »³⁷ ou encore que, malgré « *l'importance de cette question, le Conseil tient à préciser qu'elle n'est pas actuellement inscrite à l'ordre du jour de ses travaux et qu'il n'est pas prévu qu'elle y figure dans un avenir prévisible* »³⁸ et qu'enfin les questions abordées par l'Assemblée font l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de cette PESD, que « *le Conseil appuie pleinement* » ou lui « *apporte pleinement son soutien* »³⁹.

Tel n'est cependant pas le cas lorsqu'il s'agit du budget des organes ministériels de l'UEO ou les aspects de coopération en matière d'armements autour du Groupe Armement de l'Europe occidentale et de l'Organisation Armement de l'Europe occidentale, tant qu'ils existaient. Cette sollicitude reposait sur la responsabilité de l'UEO dans ses fonctions résiduelles⁴⁰, à savoir les fonctions autres que celles liées à la gestion de crise, qui relève du domaine de compétence de l'UE depuis la décision du Conseil UEO de Marseille de novembre 2000.

Par crainte de disparaître ou d'être fortement marginalisée, l'Assemblée a même élargi ses statuts, modifié sa Charte et son règlement intérieur, édité des rapports fortement imprégnés de sujets autour de la PESD, tenté de prendre des contacts avec les organes bureaucratiques de l'UE s'occupant de sécurité-défense et transformé plusieurs fois son appellation par un sous-titre⁴¹ : « Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la

³⁵ Politique européenne de sécurité et de défense

³⁶ Cela à propos, par exemple, de la réponse du Conseil à la recommandation n° 704 sur la sécurité dans les Balkans (mars 2002), à la recommandation n° 697 sur les nouveaux développements en Russie, en Belarus et en Ukraine (4 décembre 2001), à la recommandation n° 713 sur le développement d'une capacité européenne d'observation spatiale pour les besoins de la sécurité de l'Europe (5 juin 2002), à la recommandation n° 722 sur l'Europe de la défense et la puissance maritime (3 juin 2003), à la recommandation n° 737 sur la sécurité en Europe et la stabilisation du Moyen-Orient (3 décembre 2003), à la recommandation n° 742 sur les forces terrestres européennes projetables (2 juin 2004), etc.

³⁷ A propos par exemple de la réponse du Conseil à la recommandation n° 695 sur la politique de sécurité et de défense de l'Europe face au terrorisme international (3 décembre 2001).

³⁸ Il s'agissait par exemples des réponses du Conseil à la recommandation n° 700 sur le transport stratégique européen (5 décembre 2001), à la recommandation n° 701 sur la maîtrise des armements chimiques et biologiques (5 décembre 2001), à la recommandation n° 734 sur les forces aériennes européennes projetables (1^{er} décembre 2003), etc.

³⁹ A propos, par exemple, des réponses du Conseil à la recommandation n° 707 sur le renseignement européen (4 juin 2002), à la recommandation n° 729 sur les activités spatiales européennes en matière de défense et le développement de l'autonomie dans le domaine des lanceurs (4 juin 2003), etc.

⁴⁰ DE PUIG, *Les Incidences de l'inclusion de certaines fonctions de l'UEO dans l'Union européenne. Réponse au rapport annuel du Conseil*, document 1 689, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 10 mai 2000.

⁴¹ Le sous-titre n'a jamais été reconnu juridiquement par les gouvernements. Dès lors, lorsque l'Assemblée de l'UEO déposait sa demande de budget auprès du Conseil, elle utilisait toujours pragmatiquement et par prudence le seul en-tête « Assemblée de l'UEO ». En effet, toute autre appellation aurait amené la concrétisation des

défense » (2000), puis « Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense » (2003) et enfin « Assemblée européenne de sécurité et de défense » (2008). De la sorte, l'Assemblée parlementaire a essayé de mieux être « associée mentalement » à la PESD, quand bien même le Parlement européen et le Haut-Représentant pour la PESC (Secrétaire général de l'UEO) l'eussent en grande partie ignorée, le Parlement européen protégeant ses prérogatives telle une chasse gardée.

Ces dernières années et encore davantage ces derniers mois, l'Assemblée de l'UEO s'est engagée dans une politique d'influence autour de l'idée d'organiser une structure interparlementaire dans le cadre de l'Union européenne, afin de « *permettre aux parlementaires nationaux de débattre de questions de sécurité et de défense avec le Conseil de l'UE, habilité maintenant à prendre des décisions à ce sujet* ». « *Il ne s'agit pas à proprement parler d'exercer un contrôle sur l'exécutif, mais d'établir un mécanisme d'information et de consultation avec les décideurs européens en amont et en aval des décisions en vue de suivre les activités intergouvernementales relevant de la PESC et de la PSDC au niveau européen et de permettre ainsi à chaque parlement national d'exercer plus aisément le contrôle démocratique de son gouvernement* »⁴². Il s'agit bien de sortir le débat Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) hors du cadre strictement national, tout en éclairant les parlementaires nationaux sur la dimension européenne de la sécurité-défense. L'objectif est également d'améliorer l'information à l'opinion publique sur cette thématique⁴³.

avertissements provenant de certaines capitales de geler leur contribution nationale au budget de l'Assemblée, ce qui aurait eu des implications sur la clef de répartition budgétaire totale. Depuis 2008, en couverture des rapports de l'Assemblée, le sous-titre est devenu le titre, alors que l'appellation « Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale » est passée en sous-titre.

⁴² Hendrik DAEMS, *Modèles et structures de coopération interparlementaire*, Assemblée de l'UEO, 4 nov. 2009 ; Note d'information de l'Assemblée, n° 1, déc. 2007 ; Lord RUSSEL-JOHNSTON, *L'Assemblée de l'UEO : un outil pour les parlements nationaux*, Assemblée de l'UEO, 20 déc. 2006 ; Mark EYSKENS, *Le Rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la PESD. Contribution de l'Assemblée à la Convention*, Assemblée de l'UEO, 6 mai 2002 ; Milos BUDIN, *Le Suivi parlementaire de la PESD dans les parlements nationaux. Débats et réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*, Assemblée de l'UEO, 3 juin 2003 ; Emelina FERNANDEZ SORIANO, *Le Suivi parlementaire des opérations extérieures*, Assemblée de l'UEO, 15 mai 2007.

⁴³ Cf. à ce sujet André DUMOULIN / Philippe MANIGART (dir.), *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

**Déclaration de la Présidence du Conseil permanent de l'UEO
au nom des Hautes Parties contractantes au Traité de Bruxelles modifié
– Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce,
Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni
(Bruxelles, 31 mars 2010)**

L'Union de l'Europe occidentale a largement contribué à la paix et à la stabilité en Europe, ainsi qu'au développement de l'architecture européenne de sécurité et de défense, en favorisant la consultation et la coopération dans ce domaine et en menant des opérations sur plusieurs théâtres, y compris des missions de Petersberg.

Sur la base de l'oeuvre accomplie par l'UEO et s'appuyant sur le principe de la solidarité européenne, l'Union européenne a repris depuis 2000 les missions de gestion des crises et développé une Politique de sécurité et de défense commune.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne marque le commencement d'une nouvelle phase pour la sécurité et la défense européennes. L'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne stipule désormais que si un Etat membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir et précise que les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre.

Dans ce contexte, nous restons fermement attachés au principe de défense mutuelle figurant à l'article V du Traité de Bruxelles modifié.

L'UEO a donc rempli son rôle historique. C'est pourquoi nous, Etats parties au Traité de Bruxelles modifié, avons collectivement pris la décision de mettre fin au Traité et, par conséquent, de fermer l'Organisation. Conformément à l'article XII du Traité, nous en informerons l'Etat dépositaire selon nos procédures nationales.

L'Assemblée de l'UEO a apporté une contribution substantielle au développement d'une culture européenne en matière de sécurité et de défense. Compte tenu du caractère spécifique de la PSDC, nous encourageons le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine, y compris avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE et tous les autres Etats intéressés. Le Protocole 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au Traité de Lisbonne, peut fournir une base à cet égard.

Les Etats parties chargent le Conseil permanent de l'UEO d'organiser la cessation des activités de l'Organisation dans le respect du délai prescrit par le Traité de Bruxelles modifié, de préférence pour la fin du mois de juin 2011. A cet égard, le Conseil permanent de l'UEO s'appuiera sur l'expertise et le soutien du Secrétariat général et consultera l'Assemblée au besoin. Il devra notamment se charger des aspects suivants : application du plan social au personnel du Secrétariat général de l'UEO, du Service administratif de Paris et de celui de l'Assemblée de l'UEO, sur la base du Plan social de 2000 et en consultation avec les représentants du personnel ; gestion des pensions et règlement des questions liées aux locaux de l'UEO à Bruxelles et Paris.

Les membres associés, les observateurs, les associés partenaires seront dûment informés par la Présidence du Conseil permanent au cours de ce processus.

Reste à déterminer si la prise de relais du « contrôle parlementaire » de la PSDC proposée par les parlementaires de l'Assemblée de l'UEO – avant son extinction⁴⁴ – va pouvoir se réaliser à la mi-2011 ou si les Européens se contenteront de travailler à partir de

⁴⁴ Allocution du président de l'Assemblée à l'ouverture de la 58^e session de l'Assemblée, Paris, 15 juin 2010.

plusieurs enceintes et initiatives quelque peu redondantes⁴⁵, sur base du passé mais aussi sur la base de l'article 12⁴⁶ et de l'article 9 (Protocole n° 1)⁴⁷ du Traité de Lisbonne. La conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne⁴⁸ (CPPU) a chargé la présidence belge de présenter une proposition d'ici la prochaine session d'avril 2011, tenant compte du principe de réalité, à savoir que ce sont toujours les parlements nationaux qui sont impliqués et responsables – certes à des degrés différents de pouvoir et de contrôle selon les législations⁴⁹ – dans l'envoi des citoyens civils et militaires sur le terrain dans le cadre des missions PSDC. Il pourrait appartenir finalement aux parlements nationaux de fixer les modalités de coopération avec le Parlement européen en matière de PSDC. Pour les parlementaires nationaux siégeant à l'Assemblée de l'UEO, l'objectif⁵⁰ serait d'aboutir à une structure permanente et légère interparlementaire, financée par les parlements nationaux, davantage pertinente selon eux que les simples échanges de vues ou conférences occasionnelles, dans le cadre d'une Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) ou en dehors de celle-là !

IRRITATIONS ET COUTS

Au-delà de l'héritage pluridimensionnel qui sera laissé par l'UEO et qui n'est pas ridicule, loin s'en faut, on peut s'interroger sur l'accélération du processus d'extinction ces dernières années.

Dès l'instant où l'Union européenne a décidé, pour un certain nombre de motifs exogènes et endogènes, d'assimiler prudemment la dimension sécurité-défense à travers l'incorporation des tâches dites de Petersberg dans son Traité, la création de l'Agence de défense, la définition d'objectifs de forces et de capacités et l'entérinement d'arrangements avec l'OTAN sur la session de moyens au profit de missions de la PESD, l'Union de l'Europe occidentale est devenue, *de facto*, une « organisation intergouvernementale de trop ».

On perçoit aussi combien les motifs budgétaires⁵¹ ont pesé sur la décision britannique, soutenue par d'autres capitales qui s'étaient déjà exprimées auparavant. Il n'est pas impossible que l'Assemblée de l'UEO se soit ainsi tirée une balle dans le pied en ne réduisant pas suffisamment ses coûts (frais extraordinaires, « train de vie », colloques, voyages,

⁴⁵ A savoir la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), Commission des Affaires étrangères des pays de l'Union européenne (COFACC), Réunions semestrielles des présidents des Commissions de la Défense des parlements des Etats membres (CODAC), Rencontres interparlementaires organisées par la commission des Affaires étrangères du Parlement européen, Travaux et communications dans le cadre de la sous-commission sécurité-défense du Parlement européen (SEDE).

⁴⁶ « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ».

⁴⁷ « *Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union* »

⁴⁸ *Quatorzième rapport semestriel : développements dans l'Union européenne. Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire*, COSAC, Bruxelles, 25-26 oct. 2010.

⁴⁹ « *Parliamentary oversight of civilian and military ESDP missions : the European and national levels* », Policy Department External Policies, European Parliament, Study, Bruxelles, oct. 2007 ; Giovanna BONO, « *National parliaments and EU external military operations : is there any parliamentary control ?* », *European Security*, n° 2, juin 2005.

⁵⁰ John GREENWAY, « *Les conséquences de la fermeture de l'Assemblée* », Commission des questeurs, Assemblée de l'UEO, Paris, 15 juin 2010.

⁵¹ John GREENWAY, « *Avis sur les budgets des organes ministériels de l'UEO pour 2009* », Assemblée de l'UEO, Paris, 4 nov. 2009 ; Doris BARNETT, « *Projet de budget de l'Assemblée pour 2010* », Assemblée de l'UEO, Paris, 4 nov. 2009.

déplacement des parlementaires) et en « sur-jouant » dans les discours politiques sur la PESD/PSDC, alors que cette thématique était particulièrement « réservée » au Parlement européen au vu des traités : la PESD était au service de la politique étrangère de l'UE, tout comme la Politique de sécurité et de défense commune l'est maintenant, *via* le Traité de Lisbonne. Bref, les parlementaires de l'UEO en général et particulièrement les interventions de son président, le Britannique Robert Walter, ont eu probablement le don d'irriter les parlementaires européens, les gouvernements nationaux et même les Britanniques eux-mêmes. Les réseaux ont pesé, tout comme la nécessité nationale de faire des économies⁵² : l'Assemblée parlementaire de l'UEO étant financée... par les capitales⁵³.

La décision d'en finir avec l'UEO – dont la dissolution de l'Assemblée – s'est ainsi concrétisée avec, au demeurant, les questions matérielles délicates autour du plan social, reclassement et pensions du personnel.

Bras alluvionnaire du courant d'unification européenne (1948), bras armé intergouvernemental des intérêts européens de sécurité (1980), pilier européen de sécurité au profit de l'OTAN et de l'Union (1992), outil d'imprégnation otanienne (1995), organe résiduel en voie d'« amaigrissement forcé » (2000), l'Union occidentale, mais surtout l'Union de l'Europe occidentale ont été les enjeux de rivalités entre européistes et atlantistes, entre l'OTAN et l'Union, avant d'être « amaigris » puis « condamnés » au profit de cette dernière. Ces affaiblissements successifs ont fait de l'Union de l'Europe occidentale² la seule organisation de sécurité et de défense à avoir été vidée avec autant d'efficacité de sa substance par les capitales qui en étaient pourtant les premiers gardiens et les maîtres d'œuvre. Le poids grandissant de l'UE et les problèmes budgétaires auront, au final, scellé son avenir.

Au demeurant, la simplification de l'« organigramme de la sécurité-défense » en Europe va dans le sens de l'histoire avec, dans le futur, le triangle UE-OTAN-OSCE, la place de la Russie étant « la » question de XXI^e siècle.

⁵² Les bâtiments occupés par l'Assemblée reviennent à l'Etat français, avec la difficulté qu'un étage est occupé par l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IESUE). Il n'est pas impossible que l'IESUE « monte » à Bruxelles et que les bâtiments de l'Assemblée soient repris par le Conseil économique et social, dont les bureaux sont dispersés.

⁵³ Le budget total de l'Assemblée, financé par les Etats, est de 7 843 726 euros accordés le 19 juin 2009 – y compris les pensions. Le tableau des effectifs de l'Assemblée était de 38 personnes en 2010 – hors parlementaires.