

Réseau Multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques

ANDRÉ DUMOULIN

Attaché à l'Ecole Royale Militaire

Maître de conférences et chargé de cours à
l'Université libre de Bruxelles (ULB) et à
l'Université de Liège (ULg)

[L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'UEO : CHRONIQUE D'UNE MORT ANNONCÉE]

The parliamentary Assembly of the Western European Union (UEO) is today in a "vegetative" state. After the Summit of Marseille of the European Union (2000), its Member States decided delude the WEU in order to support the raising ESDP and to favour the European Parliament as the main forum for security and defence debates. While Member states of the EU are on the point to enter into a new ICG and to launch debates about a simplified EU Treaty, the parliamentary assembly of the WEU is on the point to progressively vanish from the European security architecture.

Rétroactes

L'Union de l'Europe occidentale (UEO), composée aujourd'hui de dix Etats membres à part entière¹ et d'Etats à statuts différenciés, est née en 1954 d'une maturation du Traité de Bruxelles (1948). Elle fut longtemps la seule organisation européenne compétente en matière de défense. Conçue à ses débuts par les Britanniques comme un moyen de convaincre les États-Unis de s'engager pour la défense du camp occidental face à Moscou, deux fois réactivée (1984 et 1992) sans qu'elle ne puisse réellement s'affirmer, l'Union de l'Europe occidentale n'a jamais vraiment trouvé ses marques. L'histoire de l'UEO² est un cas unique de structure organisationnelle qui a été à la fois porteuse d'ambitions à chaque fois freinées, affaiblies et dégradées par les capitales par atlantisme, nationalisme ou rivalités organisationnelles intra-européennes. Subissant « mutilations » organiques et appauvrissements de compétences, l'UEO est l'exemple parfait de l'organisation dénaturée et aliénée, décrédibilisée et « snobée » malgré ses tentatives de métamorphoses, tel un phénix. Certes, l'UEO a alimenté un dialogue paneuropéen sur la sécurité et a permis que s'établissent des liens de coopération entre les neutres et les pays de l'Alliance. De plus, elle fut à l'origine des tâches dites de Petersberg et reste encore aujourd'hui le gardien de l'article V du Traité de Bruxelles modifié exprimant la solidarité commune juridiquement contraignante face à une agression extérieure. Malgré la création d'un Comité militaire intra-européen au sein de l'UEO à compter de mai 1998, l'édification de plans génériques (préparant d'éventuelles opérations) et la mise à disposition de forces nationales sur appel à cette organisation (via les Forces mises à la disposition de l'UEO – les FRUEO), elle n'aurait pu fonctionner, dans bon nombre de scénarios, qu'en disposant de moyens de l'OTAN. La question était ainsi posée du droit de regard ou, plus subtilement, du contournement de l'UEO par la création de coalitions *ad hoc* sans pavillon européen comme le symbolisera le refus allemand et britannique d'engager l'organisation européenne lors de l'opération Alba (1997) ou les freins de certaines capitales à une intervention lors de la crise des Grands Lacs.

Cette posture inconfortable explique à la fois pourquoi l'UEO fut une organisation intergouvernementale longtemps concurrente à l'Union européenne avant le constat final de l'impossibilité de faire de cette structure politico-militaire strictement européenne, un substitut à une intégration politique longtemps défailante. Le résiduel de l'UEO en cette année 2007 est à la fois parlementaire (l'Assemblée) et juridique (le Traité) mais son avenir incertain et fragile, dépendant financièrement du bon vouloir des capitales. La croisée des chemins est bel et bien là même si la crise autour du Traité constitutionnel lui permet de ne pas encore être dénoncé par les capitales. Plusieurs dossiers furent plus particulièrement examinés qui « impliquèrent » en partie l'Assemblée comme acteur politique de réflexions et de propositions.

De quelques grandes questions

Deux grandes thématiques furent abordées dans les instances parlementaires de l'UEO : d'une part, la place de l'article V de défense collective de l'UEO par rapport à la notion de solidarité inscrite dans

¹ Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Grèce.

² Cf. A. Dumoulin et E. Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998 ; A. Dumoulin et F. Gevers (Contr.), *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, coll. « Axes savoir », Bruxelles, 2005 ; Assembly of Western European Union, *The European Defence Debate 1955-2005*, Paris, 2005.

le Traité constitutionnel européen (et donc de manière sous-jacente celle relative à la dénonciation du traité¹ après le « transfert d'héritage ») et, d'autre part, l'avenir de l'Assemblée parlementaire de l'UEO elle-même en relation inégale avec les parlements nationaux et le Parlement européen dans le champ de la sécurité-défense. Il est aussi régulièrement question des aspects administratifs et budgétaires autour de la géométrie variable des statuts des États membres.

De l'article V au Traité constitutionnel européen

La défense de l'article V du Traité de Bruxelles modifié a toujours reçu le soutien de la part de parlementaires de l'UEO. Le maintien de l'engagement de défense collective énoncé à dans cet article et confirmé par la réponse du Conseil de l'UEO à la Recommandation n°666 de l'Assemblée, peut être considéré comme le garde-fou juridique indispensable à une solidarité commune contraignante dès l'instant où, scénario certes hypothétique oblige, l'Union européenne subirait une atteinte majeure alors que la solidarité transatlantique serait hypothétiquement inopérante. Reste que l'estompement de l'UEO poussa le président de l'Assemblée de l'UEO, le libéral néerlandais Jan Dirk Blaauw, à soutenir début 2003², la proposition du président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen³, Elmar Brok, d'inclusion d'une clause de défense mutuelle dans le Traité de l'Union, sous la forme d'un protocole auquel les États pourraient souscrire volontairement. Pour les plus « européistes », citant d'ailleurs les parties du Traité sur l'Union européenne signé à Amsterdam qui confirment que la définition progressive d'une politique de défense commune (PDC) pourrait conduire à une défense commune⁴ (DC), si le Conseil européen en décidait ainsi, la seconde étape de la « montée en puissance » de l'UE - après la concrétisation des objectifs de forces et de capacités (*headline goal*) – devra être cette défense commune qui n'aura de crédibilité que si elle repose sur une solidarité sur le modèle de l'article V face à diverses agressions territoriales.

Pour l'Assemblée parlementaire de l'UEO, il a toujours existé des lacunes dans le Traité constitutionnel de l'UE en ce qui concerne la défense collective⁵. La recommandation 748 de juin

¹ Cf. à ce sujet R. A. Wessel, « *The Legality of the New Functions of the Western European Union* », papers presented of the International Round Table : « The Western European Union : An Assessment Fifty Years after the Signing of the Brussels Treaty », Palais d'Egmont, Bruxelles, 16 mars 1998.

² *Nouvelles atlantiques*, n°3459, Agence Europe, Bruxelles, 5 mars 2003.

³ Dans son rapport de juin 2000, la présidente du Parlement européen, Catherine Lalumière, avait par contre suggéré que l'article V (et la coopération en matière d'armement) fassent l'objet d'une coopération renforcée au sein de l'Union européenne avant de dénoncer le Traité de Bruxelles modifié au 1^{er} janvier 2003. Cette proposition, qui ne fut pas retenue, n'aurait pas eu la même portée politique et juridique qu'un article contraignant intégré directement dans le Traité sur l'Union

⁴ Nous constaterons que la « discrétion » du Conseil et des capitales, qui iront jusqu'à ne pas faire référence à cette phrase conditionnelle dans les déclarations UE de Cologne et d'Helsinki, pourrait provenir des sous-entendus de défense collective et de solidarité commune qu'elle contient en filigrane.

⁵ Cf. la lettre du Luxembourgeois Marcel Glesener, président intérimaire de l'Assemblée de l'UEO, adressée au ministre en exercice du Conseil de l'UEO, Paris, 14 septembre 2004.

2004¹ rappelait « *notamment que le projet de Traité constitutionnel passe sous silence la coopération avec l'OTAN en matière de défense et la question de la garantie militaire de l'obligation de défense mutuelle à l'égard des six pays membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de l'Alliance atlantique* ». Elle se disait « *convaincue par conséquent que le Traité de Bruxelles modifié demeure un élément indispensable de la sécurité en Europe* ». Si l'Assemblée de l'UEO, n'ose plus à ce moment évoquer la possibilité que de nouveaux États adhèrent au traité de Bruxelles modifié (et donc à son article V) comme ce fut le cas en septembre 2003², elle tenta de défendre la notion de solidarité commune la plus contraignante possible. Les parlementaires de l'UEO estiment généralement que la formulation de l'UE à savoir « *lui doivent aide et assistance* » est moins contraignante que « *lui portent aide et assistance* » de l'UEO dans le scénario d'agression territoriale. Nous avons pu du reste constater une nouvelle dynamique d'intégration des obligations de cet article dans les débats autour de l'avenir de l'Assemblée de l'UEO. Le président de l'Assemblée, Stef Goris, s'était d'ailleurs interrogé dans son premier discours à Paris le 1^{er} décembre 2004 puis insista le 13 juin 2005 lors de l'ouverture de la première partie de la 51^{ème} session de l'Assemblée sur l'avantage qu'il y aurait à faire bénéficier de l'article V les nouveaux membres de l'UE et de l'OTAN – actuellement avec des statuts différenciés - en augmentant d'autant le nombre de signataires au Traité de Bruxelles modifié, ceci afin de « *bénéficier du seul engagement européen contraignant en matière de sécurité collective* ». Quoiqu'il en soit, pour Stef Goris³, « *l'entrée en vigueur des dispositions en matière de défense prévues dans le Traité constitutionnel étant désormais incertaine, nos recommandations de maintenir le Traité de Bruxelles modifié sont plus pertinentes que jamais* ».

L'avenir de l'Assemblée parlementaire

L'Assemblée parlementaire de l'UEO (non supranationale), qui fonde ses compétences sur l'article IX du Traité de Bruxelles modifié, a toujours été très attentive à défendre ses compétences et prérogatives, comme l'illustrent les travaux⁴ et interventions lors des sessions et dans la circulation de l'information. Il est bien un forum interparlementaire européen - certes toujours peu connu du grand public - de consultation, de réflexion et de relais auprès des opinions publiques.

¹ « *Sur la politique européenne de sécurité et de défense après l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN – réponse au rapport annuel du Conseil* ».

² Déclaration du président de l'Assemblée de l'UEO, Marcel Glesener, lors d'une visite au Luxembourg (*Nouvelles Atlantiques* n°3508, Agence Europe, Bruxelles, 19 septembre 2003).

³ Discours lors de la Première partie de la 51^{ème} session de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 13 juin 2005.

⁴ Pour une excellente synthèse des travaux réalisés par l'Assemblée depuis sa naissance, cf. *Le débat sur la défense européenne 1955-2005*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 2005. L'ensemble des recueils entre 1955 et 2005 est disponible sur un DVD gravé et fut distribué en 2005 par l'Assemblée de l'UEO. Les sessions ultérieures le sont chaque année.

Article IX du Traité de Bruxelles modifié

« Le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale présentera à une assemblée composée des Représentants des Puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle du désarmement ».

L'Assemblée renvoie aux positions politiques des membres¹ pour l'essentiel dans le champ national car ses représentants sont issus des parlements nationaux des États, à l'exception essentiellement des questions de personnes où les groupes politiques ont joué en partie un rôle fédérateur. Rappelons qu'actuellement, l'Assemblée compte deux sections et six commissions permanentes :

- *« La Section de défense de l'Assemblée, mise sur pied en 1998, est constituée par la Commission de défense et la Commission technique et aérospatiale. Ces deux commissions ont un rôle complémentaire, la première se consacrant à la politique de défense et aux questions militaires, la seconde au domaine des armements (sur le plan gouvernemental et industriel) et aux technologies ayant des implications militaires et spatiales.*
- *Simultanément, une Section politique a été établie pour coordonner les activités de la Commission politique et de la Commission pour les relations parlementaires et publiques. Ces deux commissions ont elles aussi un rôle complémentaire, la première constituant l'instance de discussion interparlementaire en matière de politique internationale et de sécurité, la seconde un instrument de diffusion de l'information concernant la politique de sécurité et de défense en Europe, en direction des parlements comme de l'opinion publique.*
- *L'Assemblée dispose enfin d'une Commission des affaires budgétaires et de l'administration et d'une Commission du Règlement et des immunités »².*

Ajoutons que seuls les parlements nationaux « contrôlent » réellement les politiques de défense alors que les pouvoirs d'impulsion, de décision et de contrôle dont les parlements nationaux disposent en ces matières varient d'un pays à l'autre en fonction de traditions juridiques, politiques et de « coutume » bornées par les constitutions nationales. Ceci explique la combativité³ des

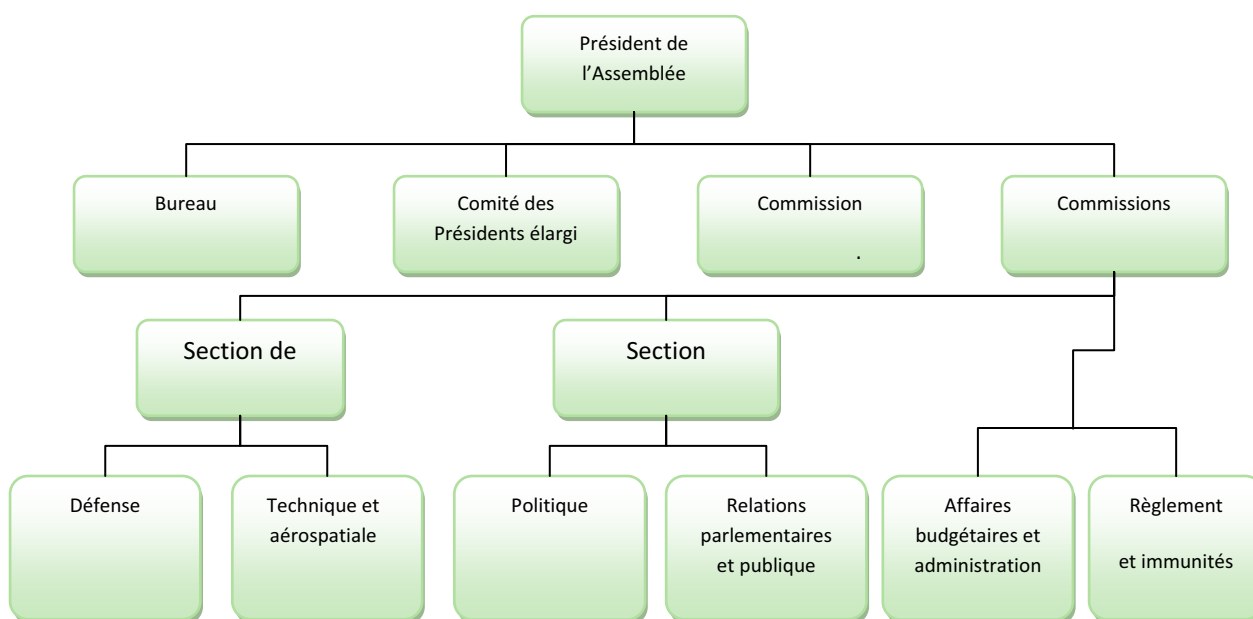
¹ Les représentants et les suppléants de l'Assemblée peuvent adhérer à des groupes politiques. Il en existe actuellement trois: le Groupe fédéré des démocrates-chrétiens et des démocrates européens, le Groupe socialiste et le Groupe libéral.

² *Le débat sur la défense européenne 1955-2005*, Assemblée de l'UEO, Paris, 2005, p. 90.

³ Cf. « Le contrôle démocratique de la Politique européenne de sécurité et de défense » (Armand De Decker, président du Sénat de Belgique, 21 mai 2001).

membres de l'Assemblée de l'UEO dès les premières ébauches de la PESD au sein de l'Union européenne,¹ au détriment d'une IESD jouant sur le tandem déséquilibré UEO-OTAN. De même, la Commission permanente (créée en 1991) allait servir de caisse de résonance et d'organe réactif apte à produire des textes d'urgence selon les circonstances.

Figure 1 : Structure de l'Assemblée de l'UEO (2007)



Cette posture à la fois défensive et offensive était d'autant plus affirmée au sein de cette assemblée que les documents UE de Cologne étaient restés muets sur la question de la dimension parlementaire et que l'Assemblée ne voulait pas et ne veut toujours pas « *faire les frais d'un transfert des activités de l'Organisation vers l'Union européenne* »². Il est à noter également que le refus (dès la session de juin et décembre 2001, puis par la suite) de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC mais aussi Secrétaire général de l'UEO à répondre aux invitations de l'Assemblée de l'UEO à venir parler en son sein, a pour explication officielle un calendrier toujours surchargé³, l'idée selon laquelle la PESC-PESD concerne uniquement l'UE mais aussi le fait que l'organe parlementaire légitime le plus proche de son mandat de Haut Représentant reste, pour lui, le Parlement européen

¹ Cf. le contenu de la Recommandation n°678 du 6 décembre 2000 sur la mise en œuvre de la Politique européenne commune de sécurité et de défense et le rôle futur de l'UEO.

² L. M. de Puig, *L'UEO et la défense européenne : au-delà d'Amsterdam*, document 1636, Assemblée de l'UEO, Paris, 15 mars 1999, p. 23.

³ Solana prépare en décembre et en juin (quand se déroule les sessions de l'Assemblée de l'UEO) de chaque année les Conseils de fin de présidence tout autant que les débuts des présidences (tour des capitales,...).

où les débats sont généralement moins critiques et les louanges plus courantes ; sauf bien évidemment à propos de la question du contrôle parlementaire de la PESD. L'obsession permanente de l'Assemblée à faire venir Javier Solana lors d'une session se heurte encore et toujours aujourd'hui à l'indifférence du Haut Représentant pour la PESD¹.

Plus globalement, l'inquiétude de l'Assemblée expliqua déjà l'organisation de la session parlementaire extraordinaire à Lisbonne, le 21 mars 2000, proposant la création d'une « *Assemblée européenne de sécurité et de défense* » (AESD) par un protocole annexé au Traité sur l'UE et qui soumettrait les activités des instances sécuritaires de l'Union européenne au contrôle de parlementaires nationaux. Elle serait une assemblée parlementaire fondée sur le Traité UE (les représentants des Quinze ayant seuls le droit de vote) et élargie de manière à inclure les 15 autres pays candidats à l'adhésion et pays membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE. Sur le plan juridique, cette AESD serait donc distincte de l'Assemblée de l'UEO et pourrait être éventuellement créée sans modifier le Traité, mais simplement en y annexant un protocole. Une commission de pilotage devait comprendre le président de l'Assemblée de l'UEO, les présidents des 28 délégations nationales auprès de l'Assemblée et les présidents des groupes politiques (et un observateur représentant du PE). Elle aurait été chargée notamment d'élaborer des propositions sur un projet de charte pour l'AESD, son mandat, son fonctionnement, son fondement juridique ainsi que le statut des pays y participant². Devant l'absence de « réponse » apparut ce que l'on appela « l'initiative de Lisbonne » basée sur un rapport du parlementaire allemand Wolfgang Behrendt. L'Assemblée de l'UEO entérina ainsi le 7 juin 2000 la proposition symbolique dudit parlementaire d'ajouter à l'appellation d' « *Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale* », le sous-titre d' « *Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense* » avec son comité de pilotage, ceci afin de se positionner face au Parlement européen en tenant compte des parlementaires nationaux. Selon certaines sources orales, cette appellation « intérimaire » aurait pour première origine le greffier britannique de l'Assemblée, Colin Cameron, désigné à ce poste depuis le 1^{er} juillet 1998. Selon d'autres sources non officielles, les Allemands auraient pu lancer cette initiative reposant sur un argumentaire juridique, pour mieux vulnérabiliser et isoler l'Assemblée vu le caractère finalement irréaliste et idéaliste de la proposition - sorte d'auto-affaiblissement resté dans le non-dit - au profit d'un Parlement européen que Berlin soutient plus fermement vu la forte représentation politique allemande associée à son poids démographique national. Quant à la double appellation qui implique l'impression en page de couverture de deux titres génériques un au-dessus de l'autre dans les rapports parlementaires de l'Assemblée, elle n'a jamais été reconnue juridiquement par les gouvernements et dans le Conseil UEO. Ceux-ci maintiennent, dès lors, la première formulation lors de l'émission d'un rapport annuel présenté, depuis la décision de juin 1986, sous forme de deux

¹ Malgré la surcharge de travail, on en veut pour preuve la présence annuelle de Javier Solana à la journée sur « L'état de la PESD » organisé depuis plusieurs années par L'Institut d'Etudes de sécurité de l'UE à Paris en septembre ou octobre !

² Cf. recommandation n°664 sur la dimension parlementaire de la sécurité et de la défense européenne, Assemblée de l'UEO, Paris, 5 juin 2000.

demi-rapports semestriels du Conseil à l'Assemblée (deux mois environ avant chaque session parlementaire).

Cette querelle sémantique à haute valeur politique fait que l'Assemblée, lorsqu'elle dépose sa demande de budget auprès du Conseil, utilise toujours pragmatiquement le seul en-tête « Assemblée de l'UEO » ! En effet, toute autre appellation aurait amené la concrétisation des avertissements provenant de certaines capitales de geler¹ leur contribution nationale au budget de l'Assemblée ; ce qui aurait eu des implications sur la clef de répartition budgétaire totale. Parallèlement à l'« Initiative de Lisbonne », la représentation parlementaire éditait à l'époque plusieurs rapports² dont le contenu avait pour objet de poser bon nombre de questions sur les problèmes qui allaient naître de cette période transitionnelle propre au transfert de certaines fonctions de l'UEO dans l'Union européenne. L'Assemblée put ainsi exprimer ses doutes, ses réticences et ses questionnements relatifs à la déstructuration de l'UEO. Il s'agissait pour elle de s'interroger sur la configuration future des réunions du Conseil, dès l'instant où l'UEO regroupe des États à statuts différenciés. Il était également question du contenu et de l'ampleur des réponses du Conseil aux recommandations de l'Assemblée après la fin de la phase transitoire, s'il va répondre directement aux questions des parlementaires de l'UEO ou s'il va interroger au préalable l'UE et l'OTAN. Situation cornélienne dès l'instant où le Conseil UEO avait déjà fait savoir qu'il se déclarait incompétent pour toutes les questions relatives à la PESD. La stratégie d'esquive du Conseil aux questions de l'Assemblée était engagée tandis que le président de l'Assemblée ne pouvait plus s'exprimer³ devant les ministres de l'UEO dès l'après-sommet de Marseille. Selon Klaus Bühler, alors président de l'Assemblée, « *dans les faits, le Conseil [de l'UEO] n'est pratiquement plus un interlocuteur pour l'Assemblée* »⁴. Le plus souvent, dans ses réponses aux questions écrites⁵ et aux recommandations, du reste toujours laconiques, d'un à trois paragraphes en moyenne - sauf lorsqu'il s'agit du budget des organes ministériels de l'UEO ou les aspects de coopération en matière d'armements autour du

¹ Relevons qu'à la différence de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN dont le budget est fixé par les parlements nationaux, le budget de l'Assemblée de l'UEO est sous contrôle direct des exécutifs nationaux.

² L. M. de Puig, *L'UEO et la défense européenne : au-delà d'Amsterdam*, document 1636, Assemblée de l'UEO, Paris, 15 mars 1999 ; J. Marshall, *Sécurité et défense : le défi pour l'Europe après Cologne*, document 1662, Assemblée de l'UEO, Paris, 19 octobre 1999 ; Jacques Baumel, *L'UEO après les Sommets de Washington et de Cologne – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document 1652, Assemblée de l'UEO, Paris, 10 juin 1999 ; Lluís Maria de Puig, *Les incidences de l'inclusion de certaines fonctions de l'UEO dans l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document 1689, Assemblée de l'UEO, Paris, 10 mai 2000 ; J. Marshall, *La mise en œuvre de la politique européenne commune de sécurité et de défense et le rôle futur de l'UEO – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document C/1720 révisé, Assemblée de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 15 novembre 2000.

³ Cette pratique avait débuté le 12 mai 1998.

⁴ Déclaration, Paris, 3 juin 2002.

⁵ Il y a eu 3 questions écrites en 2001, 4 en 2002, 4 en 2003, 1 en 2004 et 6 en 2005 (au 16 juin 2005).

GAEO/OAEO jusqu'à ce qu'eux également s'effacent en juin 2005 et fin août 2006¹ -, le Conseil répète et appelle que :

-« *par la suite de décisions prises par les États membres de plein droit, ces sujets sont débattus dans d'autres enceintes* »².

-ou que les « *États 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* »³.

-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* »⁴.

-ou que les questions abordées par l'Assemblée font l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la PESD, « *que le Conseil appuie pleinement* » ou « *apporte pleinement son soutien* »⁵.

-et qu'enfin « *les pays concernés seront libres de donner suite comme ils le jugeront utiles, aussi bien au plan national que dans leur approche bilatérale ou multilatérale des processus décisionnels appropriés* »⁶.

¹ Au total, 37 projets, d'une valeur de 193,5 millions d'euros, ont été transférés à l'AED à la fin du mois d'août 2006. (Deuxième partie du 52^{ème} rapport annuel du Conseil à l'Assemblée (1^{er} juillet 2006-31 décembre 2006), document A/1960, Assemblée de l'UEO, 13 février 2007).

² Ceci à propos par exemples 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.

³ À 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).

⁴ Il s'agissait par exemples de la réponse 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 734 sur les forces aériennes européennes projetables (1^{er} décembre 2003), etc.

⁵ À propos par exemples de la réponse du Conseil à la recommandation n°707 sur le renseignement européen : les nouveaux défis (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.

⁶ A propos de la réponse du Conseil à la recommandation n°792 sur la coopération transatlantique dans le domaine aéronautique : l'avion de combat F-35 Lightning II (*Joint Strike Fighter*) (7 mars 2007).

D'autres réponses reconnaissent néanmoins le rôle de l'Assemblée de l'UEO « en tant que forum de discussion sur les questions liées à la sécurité et la défense européennes mais aussi la réflexion stratégique ouvert à la participation des délégations parlementaires des 28 pays de l'Organisation »¹. En outre, sur demande de l'Assemblée, les rapports semestriels du Conseil à l'Assemblée intègrent quelques informations très succinctes sur la PESD², le reste étant consacré aux activités du Conseil permanent et du Groupe de travail du Conseil (quasi-inexistant) la question du budget et des pensions, et à celles du GAEO et OAEO jusqu'en 2005-2006. Précisons que c'est le Français Arnaud Jacomet, chef du Secrétariat du Conseil, qui donne réponse aux questions écrites et recommandations de l'Assemblée de l'UEO, après qu'il eut envoyé aux 28 États membres³ de ladite organisation un projet de réponse traduit avec un délai de réponse faisant jouer la pratique de la procédure du silence (accord tacite à cinq jours). Vu le transfert des compétences à l'UE et l'indifférence des capitales à propos de l'UEO, les réponses se basent essentiellement sur le rapport semestriel du Secrétaire général au Conseil de l'UE et aux contenus des Conseils Affaires générales (CAG)⁴. Comme le Conseil de l'UEO ne peut répondre aux questions sur l'OTAN et que l'on ne peut donner de détails sur le fonctionnement de la PESD, les parlementaires de l'UEO n'ont que peu de matières nouvelles à « se mettre sous la dent » ! D'autant plus si l'on se rappelle que les recommandations et les questions écrites ne sont pas imposées par le Traité de Bruxelles modifié ; seul le rapport annuel est obligatoire. Les seuls sujets abordés seront donc les activités du Conseil de l'UEO – en d'autres termes pratiquement aucune information dans la mesure où le Conseil des ministres ne s'est plus réuni depuis Marseille sous la présidence de Javier Solana⁵ -, et le GAEO et l'OAEO⁶ jusqu'à ce qu'ils soient eux-mêmes « transférés » à l'AED de l'UE. Néanmoins, des réunions semestrielles au caractère informel⁷ entre les Commissions de l'Assemblée de l'UEO et les ambassadeurs du Conseil permanent UEO dont les membres ont la « double casquette » au COPS de

¹ À propos par exemple de la réponse du Conseil à la recommandation n°715 sur l'élargissement de l'OTAN et de l'UE (3 décembre 2002).

² Sans donner d'informations sur les travaux du COPS et des organes politico-militaires de la PESD de l'UE ou sur les travaux ministériels UE-OTAN. Cependant, dans la première partie du 50^{ème} rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2004, aucune information n'est donnée sur la PESD.

³ Si la thématique concerne la gestion, la circulation s'effectue d'abord entre les Dix, puis est diffusée à 28.

⁴ C'est particulièrement le cas de la réponse (6 pages) du Conseil UEO à la recommandation n°791 sur les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure communiquée à l'Assemblée le 26 mars 2007.

⁵ Le 24 juillet 2002, le Conseil décidait de prolonger le mandat du Secrétaire général, M. Javier Solana, jusqu'au 24 novembre 2004. Il sera reconduit par la suite pour trois ans (+deux ans de prorogation possible) à compter du 25 novembre 2004, après une procédure dite du silence effectuée en octobre et impliquant les dix capitales.

⁶ Conformément à l'article IX du Traité de Bruxelles modifié.

⁷ Le chef du Secrétariat du Conseil, Arnaud Jacomet, y participe en tant qu'observateur.

l'Union sont organisées depuis 1997. Ces réunions permettent aux parlementaires de disposer de quelques « matériaux » plus complets sur la PESD puisque les séances sont ici informelles et sans traces si ce n'est les comptes rendus en interne réalisés par les collaborateurs des parlementaires de l'Assemblée. Celle du 9 mars 2005 par exemple, organisée au palais d'Egmont (Bruxelles), permet aux parlementaires de disposer d'informations un peu plus précises¹ mais sans que ces données soient confidentielles. Ils en profitèrent également pour demander sans résultats que les réponses du Conseil à leurs recommandations parlementaires soient plus complètes ! Quant à la réunion informelle du 12 octobre 2006 à Bruxelles, l'ambassadeur de Finlande, Teemu Tanner, passa brièvement en revue les missions de l'UE, le capacitaire, la réforme du secteur de la sécurité dans certains Etats, les travaux de l'Agence européenne de défense.

L'éventualité très hypothétique que l'Assemblée devienne un forum élargi - selon certains souhaits français certes peu appuyés - n'impliquera pas automatiquement que cet organe puisse débattre de tous les aspects de la PESD, en sus des domaines spécifiés par l'article IX du Traité de Bruxelles modifié. L'Assemblée a, de son côté, annoncé qu'elle continuerait à faire rapport sur toutes les questions liées à la sécurité et à la défense couvertes par le Traité, et notamment ce qui a trait à la PESD, estimant que l'ensemble du Traité de Bruxelles modifié est toujours en vigueur. Objectif que les parlementaires peuvent se donner mais qui n'a pas d'effet sur un renforcement des liens avec le Conseil. Comme le rappelle fort justement une note d'information de l'Assemblée de l'UEO datant de février 2007, « à la différence du Conseil de l'UEO, le Conseil de l'UE n'est nullement tenu de rendre compte aux parlementaires nationaux réunis à l'Assemblée de l'UEO, ni à aucune autre enceinte composée des parlementaires nationaux ». Pour Gerd Höfer, selon des indications informelles, une minorité des membres du Conseil de l'UEO aurait exprimé des réserves à l'encontre de l'inclusion dans le rapport annuel d'un chapitre concernant le développement de la PESD. Toutefois, pour l'Assemblée, « une telle attitude n'est juridiquement pas tenable et serait politiquement des plus dangereuses ». Les arguments avancés reposent sur l'idée que « toutes les activités que les pays membres de l'UEO exercent en matière de PESD en tant que membres de l'Union européenne font partie des domaines dans lesquels les compétences du Conseil de l'UEO ont été élargies par les

¹ S'agissant de la PESD, les parlementaires ont par exemple posé des questions sur les aspects suivants : la définition d'un ensemble de règles européennes déterminant le comportement qui est attendu des soldats déployés au nom de l'Union européenne (Jelleke Veenendaal, Pays-Bas, Groupe libéral), les possibilités pour Galileo de fournir à l'Union européenne des capacités militaires autonomes (Renzo Gubert, Italie, Groupe fédéré), les progrès dans la mise en place d'une cellule de planification civilo-militaire et du Centre opérationnel (Jean-Guy Branger, président de la Commission du Règlement et des immunités, France, Groupe fédéré), les perspectives des relations transatlantiques et la signification de la complémentarité entre la PESD et l'OTAN (Christos Clerides, Chypre), la teneur du dialogue sécuritaire de l'UE avec l'Afrique et la Russie (Pedro Roseta, Portugal, Groupe fédéré), la gestion quotidienne des opérations civilo-militaires, et notamment le rôle précis joué par les différents acteurs sur le terrain, ainsi que les travaux en cours à l'Agence européenne de défense et à la Commission européenne pour réduire le protectionnisme dans le secteur des armements (Charles Goerens, ancien Président de l'Assemblée, Luxembourg, Groupe libéral). Les cinq questions posées le 11 mai 2007 concernaient le fonctionnement de la commission de recours, les nouveaux défis de la PESD, les structures communes de défense dans une Europe élargie, le débat paneuropéen sur la PESD et le mécanisme de surveillance des crises de l'EMUE.

Protocoles de Paris du 23 octobre 1954 amendant et complétant le Traité de Bruxelles ». Par conséquent, pour les membres de l'Assemblée de l'UEO, « *quand les représentants des pays membres de l'UEO au Conseil de l'UEO agissent en tant que représentants du COPS au sein de l'Union européenne, ils remplissent en même temps les obligations découlant du Traité de Bruxelles modifié, et notamment celles de son article VIII. Le transfert de l'exercice des fonctions de l'UEO en matière de gestion de crise à l'Union européenne n'était pas accompagné d'une décision d'abroger les obligations correspondantes contenues dans le Traité de Bruxelles modifié. La seule différence est que désormais, les pays membres de l'UEO remplissent ces obligations dans une autre enceinte, celle de l'Union européenne* »¹.

Riche d'une histoire parlementaire spécifique, d'une capacité informative publique et disposant d'une compétence en matière de défense par leurs forums et rapports réguliers rédigés le plus souvent par le Secrétariat de l'Assemblée, l'amiral Combarieu et plusieurs stagiaires universitaires engagés temporaires – avec quelques apports et relectures du ou des parlementaires responsables, cet organe de l'UEO aurait pu trouver un hypothétique salut par l'amélioration, certes difficile, de ses liens avec le Parlement européen en général et sa « Commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense » en particulier. Relevons, à cet égard, que le rapport du 21 novembre 2000 (A5-0339/2000), rédigé par Catherine Lalumière, parlementaire européenne, proposait dans le paragraphe 62 que « *le traité de Bruxelles modifié, qui a été conclu pour 50 ans, soit dénoncé dans les conditions prévues à son article XII lorsque les fonctions résiduelles de l'UEO seront exercées par l'Union européenne, ce qui devrait aboutir à la disparition de cette organisation en 2004* ». De même, le paragraphe 66 dudit rapport, affirmait que la dimension parlementaire « *doit, en tout état de cause, se développer dans le cadre de l'Union européenne et qu'il est en mesure, avec ses pouvoirs actuels, de reprendre la fonction de contrôle exercée par l'Assemblée de l'UEO* ». Dès 2001, le Parlement européen lançait des attaques à fleurets mouchetés avec l'Assemblée, affirmant le 8 mars, par la voix d'Armin Laschet, rapporteur de la commission du budget (PESC), que son institution communautaire est « *aujourd'hui et à l'avenir la seule institution qui a les compétences et la légitimité pour exercer le contrôle parlementaire sur la PESC* », une façon de condamner toute idée d'AESD. Pour Elmar Brok², alors président de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, il n'y a pas de déficit parlementaire car « son » parlement assure dès à présent le contrôle parlementaire de la PESD au niveau européen. Mieux, dans sa « Résolution sur l'état actuel de la PESD et sur les relations UE-OTAN » adopté le 10 avril 2002, le Parlement européen réaffirmait que selon lui, « *il conviendrait de mettre fin à l'Assemblée parlementaire de l'UEO* » dans la mesure où « *le contrôle parlementaire de la PESD relève à la fois de la compétence du Parlement européen et des parlements nationaux, sur la base des*

¹ G. Höfer, *La mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document A/1896, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale-Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 13 juin 2005, paragraphes 157 et 158.

² Intervention lors de la réunion interparlementaire de La Haye le 14 mai 2001.

droits et devoirs respectifs que leur confèrent les traités et les constitutions pertinents »¹. Le 4 juin 2002, l'Assemblée de l'UEO réagissait en préconisant la constitution d'une « deuxième chambre » interparlementaire européenne pour assurer le suivi et l'accompagnement des politiques restées principalement intergouvernementales et des domaines de compétences complémentaires ou partagées comme la PESC, la PESD et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

L'Assemblée envisageait deux instances parlementaires travaillant séparément et de façon complémentaire. D'une part, le Parlement européen, premier organe légiférant, constituerait la première Chambre chargée de contrôler et de suivre la politique européenne dans les domaines communautarisés. D'autre part, une deuxième chambre serait créée et interviendrait pour traiter des questions restées principalement intergouvernementales. Formée de représentants nationaux élus, cette dernière Chambre aurait pris en charge les missions de l'Assemblée de l'UEO dès lors que la défense commune serait incorporée dans le Traité de l'Union et que des arrangements seraient trouvés pour associer les pays de l'UEO qui n'auront pas adhéré à l'UE². Cette insistance sur le contrôle parlementaire de la PESD fut amplifiée par les déclarations régulières du président de l'Assemblée de l'UEO, le Belge Armand De Decker, dès la fin 2003. Pour ce dernier, le Parlement européen n'a ni la légitimité ni les compétences nécessaires dans la mesure où ce sont les parlements nationaux qui votent pour longtemps encore les budgets de la défense et qui décident de l'envoi de troupes. Réalité objective qui impose donc un organe interparlementaire pour la PESD³. Son remplaçant à la tête de l'Assemblée de l'UEO fin 2004, le libéral flamand Stef Goris⁴, voulait croire en la pérennité de l'organe parlementaire en tant que gardienne du contrôle démocratique de la PESD même si, à terme, « *cette responsabilité doit aussi être transférée au Parlement européen* »⁵. Parallèlement, la sémantique allait évoluer. Exprimant sa volonté de « survivre », la Commission présidentielle de l'Assemblée de l'UEO décidait, le 12 février 2003, de changer de nouveau son sous-titre en « Assemblée interparlementaire européenne pour la sécurité et la défense », en lieu et place d'Assemblée intérimaire (*cf. supra*). Ce nouveau titre soulignait la volonté des membres de souhaiter pouvoir assumer leurs responsabilités de contrôle de la coopération intergouvernementale dans le

¹ Cf. également G. Napolitano, *Relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans la construction européenne*, document A5-0023/2002, Parlement européen, Bruxelles, 6 février 2002.

² À propos de l'analyse des différentes solutions, *cf.* Michaël HILGER, « Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 2^{ème} trimestre 2002, pp. 455 et sv.

³ Discours prononcé par Armand De Decker, à l'occasion de son élection à la Présidence de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 2 décembre 2003. Il le restera jusqu'au 19 juillet 2004 date à laquelle il entrera au gouvernement fédéral belge comme ministre du Développement.

⁴ Il a succédé le 1^{er} décembre 2004 (approbation à Strasbourg le 6 octobre 2004 lors d'une réunion des présidents des trois groupes politiques de l'Assemblée UEO) au libéral Armand de Decker appelé au poste de Ministre belge de la Coopération au développement, l'intérim étant assuré par le libéral luxembourgeois Marcel Glesener.

⁵ *Nouvelles atlantiques*, n°3631, Agence Europe, Bruxelles, 29 novembre 2004.

contexte de la PESD mais aussi et surtout de « coller » avec les institutions européennes dont les organes intérimaires politico-militaires comme le COPS, le CMUE et l'EMUE devinrent permanentes avec le Traité de Nice. Malgré des relations quelque peu apaisées dès 2003 entre deux assemblées¹, nous avons pu cependant constater l'absence de commentaire sur les travaux de la Convention dans le rapport sur les activités du Conseil UEO durant le premier semestre 2003 ainsi que l'absence de représentation directe de l'Assemblée de l'UEO au sein de la Convention de l'UE², même si certains des participants étaient également statutairement membres de l'Assemblée. Les représentants de l'UE à la Convention puis à la CIG n'ont d'ailleurs pas tenu compte de la dimension parlementaire de la PESD dans leurs travaux malgré les contributions de l'Assemblée UEO sur la question. Dans les rapports de Antonio Nazaré Pereira³, Giuseppe Gaburro⁴ et Milos Budin⁵, plusieurs résolutions, recommandations et directives seront déposées à la fois sur la question de l'engagement de défense mutuelle, le statut des Etats membres, les missions extérieures de l'UE, la dimension parlementaire.

Pour preuve aussi en final, la maigreur des futures dispositions relationnelles entre l'UE et l'UEO puisque le protocole sur l'article I-41, paragraphe 2 du projet de Traité constitutionnel, précisait dans un article unique que « l'Union, en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, élabore des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles »⁶. Ces éléments furent bien les signes

¹ Une réunion commune des deux assemblées aura d'ailleurs lieu début juin 2003 dans le cadre de la session parlementaire de l'Assemblée de l'UEO exceptionnellement organisée à Strasbourg suite à des travaux d'aménagement de l'entrée du bâtiment à Paris. Relevons également que les parlementaires des deux assemblées « se visitent » régulièrement lors des sessions spécialisées de la sous-commission défense (PE) ou des sessions biennuelles (UEO).

² Cette situation fit naître certaines initiatives au sein même de l'Assemblée de l'UEO qui rédigea trois rapports comme contribution extérieure à la Convention : Dieter Schloten, *Une politique de défense européenne : contribution à la Convention*, document C/1798, Paris, 9 octobre 2002 et Mark Eyskens, *Le rôle de l'Europe dans le nouvel ordre de paix et de sécurité*, document C/1799, Paris, 4 novembre 2002. Giuseppe Gaburro, *Le suivi parlementaire des conclusions de la Convention sur l'avenir de l'Europe et des travaux de la Conférence intergouvernementale – Débats et réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*, document A/1837, décembre 2003. Citons également la proposition d'amendement à l'article 30 du Traité sur l'Union (rédigée par MM. Hubert Haenel et Robert Badinter, membres parlementaires de l'UEO), proposant en mai 2003 que le Conseil des ministres des Affaires étrangères soumette des rapports d'activité réguliers sur la mise en œuvre de la PESD à l'Assemblée de l'UEO.

³ *La politique de sécurité d'une Europe élargie – Contribution à la Convention*, document A/1818, 3 juin 2003.

⁴ *Les perspectives de la politique européenne de sécurité et de défense – Contribution à la Conférence intergouvernementale*, document A/1835, 22 octobre 2003.

⁵ *Le suivi parlementaire des conclusions de la Convention sur l'avenir de l'Europe et des travaux de la Conférence intergouvernementale – Débats et réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*, document A/1837, 2 décembre 2003.

⁶ Cf. H. Haenel, *Les parlements nationaux dans la Constitution européenne*, Les Rapports du Sénat n°36, Paris, 20 octobre 2004.

d'une marginalisation de l'Assemblée parlementaire de l'UEO et « *le refus de voir naître une institution nouvelle* »¹. Il fut même imaginé – sans succès vu ses défauts structurels² – que le modèle de COSAC (à savoir l'organe qui réunit semestriellement des représentants des commissions des affaires européennes des parlements nationaux et une délégation du Parlement européen sur les questions relevant du premier et troisième pilier) puisse remplacer l'Assemblée née du Traité de Bruxelles modifié³. L'ambassadeur néerlandais Hamer, représentant la présidence en exercice de l'UEO et de l'UE proposa d'ailleurs, lors de l'informelle Assemblée/Conseil du 20 octobre 2004, que l'expérience du Secrétariat de l'Assemblée soit transférée à la COSAC. Dans tous les cas, la montée en puissance d'une COSAC « défense » signerait l'arrêt de mort de l'Assemblée. Mais l'Assemblée de l'UEO ne pourra pas davantage compter sur le Conseil et les capitales qui n'ont pas naturellement le réflexe d'améliorer le contrôle parlementaire dans les matières de sécurité et de défense. Ceci expliquera par exemple que lors de la présidence belge⁴ de l'Union européenne au second semestre 2001, le ministère belge de la Défense intégra la dimension parlementaire de la PESD dans son programme de travail européen, sans aller jusqu'à émettre des propositions d'ajustement et d'approfondissement dans ces matières. En outre, le Royaume-Uni et la France n'étaient pas prêts à accorder au Parlement européen un rôle accru dans le domaine de la sécurité et de la défense dans la mesure où les parlementaires européens sont élus au suffrage universel direct et qu'ils n'ont pas de responsabilité directe vis-à-vis des États membres qui fonctionnent en matière de PESD dans le champ strictement intergouvernemental⁵. Cette prudence propre à la dimension régaliennne de l'État-nation aurait pu renforcer l'idée de donner à l'Assemblée parlementaire de l'UEO un statut de forum européen élargi sur la sécurité et la défense. Rappelons que la solution du bicaméralisme au sein du PE fut également avancée par les parlementaires UEO avec l'idée d'une Chambre représentant directement les électeurs et une autre Chambre (Sénat européen) représentant les États par l'intermédiaire de leurs parlements nationaux et qui s'occuperait des aspects PESD.

Toute la difficulté tient également à la pluralité des compétences des membres du PE réunis à Bruxelles et Strasbourg en comparaison de la « quasi mono-compétence » de défense de leurs homologues réunis à Paris, affaiblissant en partie ces derniers. En d'autres mots, l'Assemblée de

¹ Intervention d'Antonio Nazaré Pereira, Conférence sur les nouveaux scénarios pour une sécurité et une défense communes de l'Europe, Baveno, 22-23 septembre 2003.

² Absence de rapports, absence de recommandations, pas d'avis transmis du Conseil au COSAC, absence de secrétariat permanent, absence de correspondance entre les délégations à la COSAC, la taille des pays et la diversité des groupes politiques parlementaires.

³ *Nouvelles atlantiques* n°3608, Agence Europe, Bruxelles, 21 septembre 2004.

⁴ Cf. A. Dumoulin, Ph. Manigart et W ; Struys, *La Belgique et la politique européenne de sécurité et de défense*, Bruylant, Bruxelles, 2003 ; A. Dumoulin, « « Bilan de la présidence belge de l'Union européenne : la dimension défense », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, janvier-février 2002. Voir aussi A. De Decker, *Le contrôle démocratique de la Politique européenne de sécurité et de défense*, Sénat de Belgique, 21 mai 2001.

⁵ Cf. E. Fernandez Soriano, *Le suivi parlementaire des opérations extérieures*, document C/1972, Assemblée de l'UEO, 15 mai 2007.

l'UEO défend sa compétence et le Parlement européen sa dynamique politique. Mais si les deux organes « concurrents » reconnaissent que les parlementaires nationaux auront encore longtemps le dernier mot, tout en souhaitant néanmoins un véritable contrôle parlementaire à l'échelle européenne, ils divergent sur le sens et l'esprit. Les parlementaires européens estiment en effet que la PESD a vocation à devenir une politique ordinaire de l'UE, ce qu'elle n'est pas encore car les questions militaires ne peuvent reposer sur les mêmes critères que les autres secteurs d'activités de l'Union. Reste que pour l'ambassadeur luxembourgeois au Conseil européen, Paul Duhr, aucun déploiement militaire n'est possible hors des frontières de l'UE sans l'accord préalable des pouvoirs législatifs¹. Affirmation en contradiction avec l'étude de l'Institut d'Études européennes² de la VUB, commandée par la British Academy et la Commission européenne, et qui indique l'existence d'un déficit démocratique dès l'instant où souvent les gouvernements de certains pays n'informent les parlements nationaux³ qu'après que le Conseil de l'UE ait pris la décision de lancer une opération, en faisant jouer sans réelle légitimité politico-opératoire les procédures d'urgence. *A contrario*, l'Assemblée de l'UEO a pour elle d'avoir accueilli des représentants parlementaires d'États non membres de l'organisation occidentale, pouvant dès lors soutenir dans le champ de la sécurité et de la défense les avancées de l'Union dans le cadre de son élargissement. Cette géométrie variable au sein de l'Assemblée de l'UEO explique en partie le soutien discret – mais de moins en moins ferme aujourd'hui – des États non-membres de l'UEO à l'égard de l'organisation, car les sessions leur permettent d'engager le débat et d'effectuer diverses communications à caractère politique. Mais ce soutien (et les interventions en session) s'estompent dès que les États deviennent membres à part entière de l'UE.

Reste que cette ouverture fut mise en avant dans la recommandation 748 de juin 2004, estimant que l'Assemblée joue « *un rôle de forum démocratique unique de réflexion stratégique pour les questions liées à la sécurité et à la défense européenne, ouvert à la participation des délégations des parlements nationaux des pays membres de l'Union européenne et de tous les pays membres européens de l'OTAN qui ne sont pas encore membres de l'UE, ainsi que des autres candidats et des pays tiers désireux de se familiariser avec la PESD* ». L'Assemblée parlementaire recommanda, sans succès encore à l'automne 2004, de mettre en œuvre la déclaration de l'UEO du 10 décembre 1991 annexée au Traité de Maastricht et d'inviter avec effet immédiat : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque à adhérer à l'UEO dans des conditions à convenir conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié ; la Bulgarie et la

¹ www.assembly-weu.org/fr/presse/cp/2005/3_2005.html

² www.ies.be.

³ Cf. également 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/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, document C/1778, Paris, 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*, document A/1817, Assemblée de l'UEO/Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 3 juin 2003.

Roumanie à devenir membres associés de l'UEO ; Chypre et Malte à devenir observateurs de l'UEO et enfin d'accorder à la Croatie le statut d'associé partenaire de l'UEO.

L'autre « avantage » pour certains États réside dans le fait qu'à la différence de certains membres du Parlement européen moins enclins à défendre la dimension militaire de l'UE, les parlementaires de l'Assemblée de l'UEO, tous partis politiques et nationalités confondus, accordent une importance majeure à la dimension sécurité-défense du continent européen et en sont les ambassadeurs convaincus. C'est Stef Goris, président de l'Assemblée, qui à l'époque a le mieux exprimé le volontarisme des parlementaires à poursuivre leur tâche : « *Nous sommes convaincus, nous parlementaires nationaux qui votons les budgets de défense de nos pays, décidons des déploiements de forces, approuvons l'activation des clauses de défense mutuelle et effectuons les choix décisifs sur l'acquisition de matériels et bien d'autres questions, que nous aurons un rôle capital à jouer à l'avenir* »¹.

¹ Préface, *Le débat sur la défense européenne 1955-2005*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 2005.

Le point de vue d'un parlementaire de l'UEO

Diverses idées ont été avancées au sujet de la transformation de l'Assemblée, dont un certain nombre ont été exprimées au cours de la conférence de Berlin :

Premièrement, l'Assemblée ne peut être ni modernisée, ni transformée ; c'est un outil irremplaçable qui peut devenir pour l'UE un organe consultatif complémentaire utile. Ce serait l'idéal si l'on pouvait garantir que l'Assemblée transnationale de l'UEO soit à l'avenir seule responsable du contrôle parlementaire des aspects européens et transatlantiques de la sécurité et la défense au niveau européen. Etant donné néanmoins qu'il est peu probable qu'une telle décision se matérialise, préserver le statu quo actuel ne diminue pas le risque que des événements politiques survenant un jour en Europe entraînent la dissolution du Traité de Bruxelles modifié.

Deuxièmement, l'Assemblée de l'UEO pourrait fusionner avec la COSAC³⁸ de manière à constituer un organe qui contrôlerait les affaires européennes, comme le fait la COSAC aujourd'hui, et comprendrait, en plus, une identité européenne de sécurité et de défense. Sur le principe, l'idée est intéressante : puisque les deux instances fondent actuellement leurs activités sur la coopération interparlementaire, et que la COSAC sous-entend une collaboration entre les commissions des affaires européennes des parlements nationaux et les représentants du Parlement européen, un lien avec le Parlement européen serait créé. Mais les deux organes apporteraient aussi avec eux des différences intrinsèques fondamentales, notamment leurs Règlements et Traités fondateurs, ainsi que leur composition et la nature de leur travail. Une éventuelle fusion aboutirait donc probablement à la création d'un nouveau « forum interparlementaire » - idée qui rencontrerait sans doute une forte résistance en Europe - et à l'effacement inévitable de l'une des instances devant l'autre.

Troisièmement : le contrôle parlementaire de la PESD pourrait être renforcé en développant la coopération entre l'Assemblée de l'UEO et le Parlement européen. Une telle coopération permettrait de conjuguer les compétences des deux instances les mieux qualifiées. L'Assemblée de l'UEO, qui, outre les avantages comparatifs décrits plus haut, cumule 50 ans d'expérience du contrôle parlementaire des questions de sécurité et de défense, apporterait précisément ses compétences dans un domaine qui n'est pas la spécialité du Parlement européen. Ce dernier, en revanche, étant une institution bien ancrée dans l'Union européenne et dont les membres élus au suffrage universel direct se consacrent à la politique européenne, pourrait permettre à l'Assemblée de l'UEO d'établir les relations dont elle a tant besoin avec les institutions de l'UE.

(Paragraphe 37, Lluís Maria de Puig, Les orientations futures de la PESD – Conclusions de la conférence de Berlin-Réponse au rapport annuel du Conseil, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, document C/1968, Paris, 15 mai 2007).

De toute évidence, l'avenir de l'UEO sera fortement dépendant de l'évolution du « champ militaire et stratégique » du Parlement européen lui-même, au débat lancé en 2007 sur le changement de dénomination de la sous-commission vers le terme de « commission », de ce que les États membres lui permettent de faire et de l'argumentaire et des relations ambiguës faites de rivalité et de maigre écoute sinon d'indifférence qui s'établissent depuis peu de temps entre les deux organisations¹. Mais

¹ Cf. recommandation n°664 sur la dimension parlementaire de la sécurité et de la défense européenne, Assemblée de l'UEO, 5 juin 2000 ; Mark Eyskens, *La dimension parlementaire de la PESD*, document A/1752, Assemblée de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 16 octobre 2001 ; M. Eyskens, *la dimension parlementaire de la PESD – propositions pour Laeken*, document C/1763, Assemblée

si dans le projet de Traité établissant une Constitution européenne (article I-41 § 8), nous pouvions lire que « *le Parlement européen est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique de sécurité et de défense commune. Il est tenu informé de son évolution* », nous constatons l'invariance de la posture des gouvernements, à savoir le refus d'une « parlementarisation » accrue de la PESD, pouvant aboutir à un pouvoir trop affirmé des élus sur la dimension toujours intergouvernementale de la sécurité-défense. La combativité de l'Assemblée est de fait circonscrite par plusieurs contraintes. D'une part, l'Assemblée ne peut prendre de véritables sanctions politiques à l'égard du Conseil UEO (lui-même « en sommeil ») et elle ne détient pas un véritable pouvoir législatif. D'autre part, elle reste liée au Conseil de l'Europe (cumul de mandats des parlementaires qui sont représentés dans les deux organisations). Enfin, elle ne peut accorder de statut satisfaisant aux délégations des pays non signataires du Traité alors que cette posture a fait longtemps tout l'intérêt de cette Assemblée. Vulnérable aux démarches engagées par les deux Conseils UEO et UE visant à transférer ses activités, sans toucher à ses compétences, l'Assemblée de l'UEO se protège encore juridiquement en arguant du lien entre ses compétences résiduelles et le Traité, toute nouvelle restriction dans le premier terme imposant une modification du second que les États membres à part entière ne souhaitent pas, pour l'instant, engager. La création d'une seconde Chambre (nationale) au sein du Parlement européen habilitée à traiter des questions de sécurité-défense imposerait également à l'Assemblée de l'UEO de se « séparer » du Conseil de l'Europe, procédure exigeant une modification du Traité de Bruxelles modifié.

En septembre 2004, l'Assemblée de l'UEO recommandait encore et toujours de rechercher une solution appropriée – avant l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel dont l'avenir fut bloqué par les référendums négatifs français et néerlandais de 2005¹ - pour la participation collective des

de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 26 novembre 2001 ; Francesco Amoroso, *La position des Etats membres sur l'avenir de la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions parlementaires*, document C/1740, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 17 mai 2001 ; Jim Marshall, *L'avenir de la défense européenne et de son contrôle démocratique – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document n°1667, Assemblée de l'UEO, Paris, 9 novembre 1999 ; F. A. Navarro et L.-O. Vasilescu, *La dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*, document C/1780, Assemblée de l'UEO, 6 mai 2002 ; M. Eyskens, *Le rôle de l'Europe dans le nouvel ordre de paix et de sécurité*, document C/1799, Paris, 4 novembre 2002 ; B. van Winsen, *La politique européenne de sécurité et de défense après l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document C/1860, Assemblée de l'UEO, Paris, 4 juin 2004.

¹ A. Dumoulin, « L'Europe occidentale. Maturation politico-militaire et déchirements constitutionnels », dans *L'Année stratégique 2006*, IRIS-Dalloz, Paris, 2005 ; L'avenir de l'Union européenne après les référendums, Déclaration du Conseil et de la Commission, Débat au parlement européen, Bruxelles, 8 juin 2005 ; C. Deloy, « Les Néerlandais rejettent massivement la Constitution européenne », Fondation Robert Schuman, Paris, 6 juin 2005 ; Référendum français, analyse 30 mai 2005 (www.ipsos.fr) ; D. Reynié, « 29 mai 2005, un paysage dynamité », Fondation Robert Schuman, Paris, 13 juin 2005.

parlementaires nationaux à toutes les activités de l'UE. Tant que les dix capitales¹ n'ont pas dénoncé le Traité de Bruxelles modifié, l'Assemblée de l'UEO reste protégée mais politiquement assez isolée, sinon décrédibilisée par la montée « en puissance raisonnable et raisonnée » de la PESD. Rien n'empêcherait non plus que les capitales décident de réduire encore le budget de fonctionnement de l'Assemblée², ce qui obligerait l'institution parisienne à passer de deux à une session par an³ et de les organiser au départ de Strasbourg (dans la foulée de réunions du Conseil de l'Europe⁴) ou, hypothèse suggérée par Jaime Gama, président de l'Assemblée de la République portugaise, à savoir « *le retour aux principes originels via l'Assemblée parlementaires du Conseil de l'Europe, au sein de laquelle l'Assemblée de l'UEO pourrait former une sorte de commission de défense élargie* »⁵. La dimension budgétaire est particulièrement fondamentale pour la marge de manœuvre des parlementaires de l'Assemblée ! À cet égard, les autorités allemandes ont souvent mis en avant les critères financiers pour réduire la marge de manœuvre de l'Assemblée. Parmi les motifs, celui de réduire les investissements à une organisation par trop intergouvernementale alors que l'Allemagne domine davantage au sein du Parlement européen et, laissé dans le non-dit, hypothétiquement peut-être celui de « se venger » symboliquement d'une UEO qui par le passé à organiser le contrôle des armements de l'Allemagne de l'après-guerre. La présidence britannique (juillet 2005-juin 2006) a souhaité simplement le maintien du budget de l'Assemblée tel que fixé sous l'ancienne présidence, en tenant uniquement compte de l'inflation. Le Conseil a ainsi décidé de limiter à 2,35% la croissance du budget de l'Assemblée, qui sera donc nulle, compte tenu de l'inflation (croissance réelle zéro)

¹ À savoir la Belgique, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la Grèce.

² Rappelons que Javier Solana aurait précisé aux parlementaires de l'Assemblée de l'UEO qu'avec leur budget, il aurait pu faire du bon travail dans le cadre de l'Union européenne (PESC/PESD). Il critiqua l'opposition manifestée par l'Assemblée de l'UEO au projet du Conseil de pratiquer des coupes dans son budget de fonctionnement. En 2002, le pouvoir d'achat fut réduit d'environ 20% ce qui occasionna la réduction de 4 à 3 jours puis à 2,5 jours de la durée des sessions plénières, la diminution du nombre de langues traduites, l'arrêt de publication des volumes biannuels (recueils) reprenant le compte rendu des sessions parlementaires au profit de la diffusion de CDs, l'impression des publications davantage en interne plutôt qu'avec des professionnels extérieurs plus onéreux, l'élimination des voyages en classe « Business ». De nouvelles restrictions pourraient aboutir peut-être à la réduction des missions d'études des parlementaires de l'UEO, à celle des frais généraux et des dépenses de représentation et d'information ou encore la réduction-suppression des colloques organisés périodiquement par l'Assemblée., où souvent la présence des parlementaires de l'Assemblée y est supérieure que lors des deux sessions à Paris.

³ Dans la lettre de Marcel Glesener du 14 septembre 2004 à la présidence de l'UEO, nous pouvons percevoir cette inquiétude puisque l'Assemblée recommande au Conseil « *de s'assurer que tout au long de cette période [tant que le Traité de Bruxelles modifié n'est pas dénoncé et le Traité constitutionnelle européen ratifié, NDLR], les conditions de travail de l'Assemblée (...) ne seront pas affectées* ».

⁴ Ce qui pourrait désoler bien des parlementaires UEO qui préfèrent la ville « Lumière » à Strasbourg qu'ils connaissent pour la fréquenter depuis longtemps.

⁵ Compte rendu de la réunion du Comité des présidents élargi/ «Groupe de contact » tenue le 21 mars 2007 à Lisbonne, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 27 avril 2007.

alors que la Commission des affaires budgétaires et de l'administration de l'Assemblée de l'UEO jugeait nécessaire une hausse de 2,9% pour l'année 2005 pour couvrir les augmentations statutaires des salaires et des retraites.

Entre 2004 et 2005, le budget de fonctionnement de l'Assemblée est ainsi passé de 6.019.140 euros à 6.160.118 euros et celui des pensions de 1.178.844 euros à 1.207.000 euros. Le total évoluant de 7,197 millions d'euros en 2004 à 7,367 millions en 2005. Il est à relever que le parlement espagnol aurait souhaité en 2005 que les parlements nationaux arrêtent à l'avenir de financer les voyages des parlementaires de l'Assemblée ; à l'exception des frais concernant les rapporteurs et personnels d'accompagnement qui eux, sont toujours à charge du budget de l'Assemblée de l'UEO. Dès lors, si en 2006, l'augmentation du budget devait être inférieure à l'inflation, l'Assemblée devra rogner sur les dépenses de personnels temporaires, les dépenses de locaux et d'équipements, les frais généraux et diverses autres dépenses. Aujourd'hui, certains parlementaires UEO et le greffier « attaquent » le Comité du budget du Conseil de l'UEO dans ses matières financières sans aucun résultat dans la mesure où nous pouvons percevoir la volonté des dix capitales à maintenir la croissance nominale zéro, les économies réalisées¹ devant d'ailleurs prioritairement servir à la réfection du bâtiment à Paris.

« Vestige laissé par le transfert à l'Union des fonctions de l'UEO »² ; organe d'expression d'une solidarité contraignante - juridiquement s'entend - entre les Dix, selon le principe dit de précaution et sa dimension « aide et assistance » ; lieu de réflexion pour les parlementaires nationaux au sein de la seule instance parlementaire intergouvernementale dans le champ de la défense ; symbole possible d'une résistance corporatiste ; lieu où souvent par le passé bon nombre de ministres de la défense européenne reçurent lorsqu'ils étaient parlementaires, « leurs premières compétences en matière militaire »³ ; les visions sont contrastées, malaisées sinon ambiguës à propos de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale dans son devenir. Mais la comédie des apparences devient visible. Relevons depuis quelques années un absentéisme grandissant des parlementaires UEO lors des sessions de Paris, à la différence des colloques et conférences spécifiques où leur présence est plus importante. Soulignons la mise en scène répétée du greffier Colin Cameron « rameutant le « petit personnel » de l'Assemblée pour remplir les travées de l'hémicycle vu l'absence édifiante de bien des

¹ Précisons également que la suppression des organes ministériels de l'UEO (Secrétariat général, service administratif de Paris et Cellule recherche de l'OAEU jusqu'en 2006) et le maintien du seul Traité permettrait une économie estimée à environ 10 millions d'euros (hors pensions qui sont garanties).

² A. Missiroli, « Qui décide et comment ça marche ? », dans N. Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2004, p. 77.

³ Par leur statut de parlementaires de l'Assemblée UEO et leur « autonomie » budgétaire, les membres peuvent voyager et visiter en délégation officielle des installations militaires, politiques et industrielles en Europe et aux Etats-Unis et rencontrer des officiers dans tous les États membres comme par exemple lors de rencontres avec le Shape et l'OTAN les 23 et 24 mars 2004. Ces déplacements favorisent l'acquisition de compétences qui peuvent rejaillir dans les interventions parlementaires nationales.

parlementaires¹ UEO, s'agissant alors de « jouer de l'apparence », ainsi lors du discours du Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, le Portugais Manuel Lobo Antunes², le 6 juin 2007 ! Constatons qu'aucun Etat membre ne veut en cette année 2007 renforcer l'assemblée interparlementaire de l'UEO ni le projet de réforme de la COSAC, le poids et l'influence du Parlement européen empêchant cela. Précisons que l'évolution même du Parlement européen impliquera probablement des relations directes avec les parlements nationaux en matière de sécurité-défense. Reste que la dramatique du « Traité constitutionnel » européen laisse une faible opportunité à l'organisation en général et à l'Assemblée parlementaire en particulier qui se voit assurer, probablement, d'une survie temporaire tant que les Européens n'auront pas clarifié leur rapport au Traité de Nice « qui revient par la fenêtre » suite aux grandes difficultés institutionnelles de l'UE ! Projet de traité qui avait néanmoins supprimé toute référence à l'UEO dans son article 17 sauf dans son paragraphe 4 où il est précisé que « *le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave* ». Pour le président de l'Assemblée du moment, Stef Goris, l'échec de la ratification du Traité constitutionnel européen pouvait offrir une chance de faire en sorte que les lacunes dudit traité puissent être comblées, notamment en ce qui concerne l'octroi aux parlements nationaux d'un rôle collectif par trop restrictif. En attendant, l'Assemblée semble devenir un « ambassadeur » pédagogique du suivi des activités de la PESD, dont celles autour des opérations civilo-militaires, tout en jetant des ponts transatlantiques par le biais des réunions annuelles avec le Conseil de l'Atlantique nord dans le cadre de l'article IV du Traité de Bruxelles modifié. En étant moins nombriliste, en sortant des débats internes « UEOistes », l'Assemblée veut se faire reconnaître comme un des lieux de réflexion sur la Politique européenne de sécurité et de défense. Cette nouvelle « stratégie médiatique » apparaît pleinement, depuis trois ans, dans le contenu des discours du nouveau président de l'Assemblée autant que par les thématiques des rapports semestriels des membres parlementaires.

Il est cependant à relever que dans la réponse du Conseil à la question écrite des parlementaires de l'Assemblée Puig et Van Winsen du 12 mai 2005, le Conseil précise en date du 22 juin qu' « *il n'envisage pas d'inscrire à son ordre du jour les modalités de coopération entre l'Union européenne et l'UEO tant que* [souligné par nous] *le processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne sera pas arrivé à son terme* ». En outre, l'Assemblée se trouve toujours sur le fil de la corde. La présentation de rapports souvent unanimement salués pour leur qualité lui permet d'être crédible mais cette visibilité la rend vulnérable car elle se rappelle au beau souvenir des gouvernements attachés à faire des économies et à effacer à terme une organisation de trop.

¹ Relevons cependant que les délégations britanniques, allemandes et espagnoles sont particulièrement assidues.

² Dans le cadre de la présidence entrante de l'UEO/UE.

La géométrie des statuts

Une autre difficulté tint à la composition de l'UEO qui intégrait des pays à statuts différents : membres à part entière¹, membres observateurs², membres associés³ et membres associés partenaires⁴. Cette géométrie des statuts des Etats membres a permis par le passé à l'UEO d'enrichir son expérience de sécurité commune et de lancer des ponts coopératifs entre pays membres de l'UE et de l'OTAN et ceux des pays de l'Europe élargie qui n'étaient associés qu'à une des deux organisations ou candidats à l'entrée dans lesdites organisations. Pour Jim Marshall, l'UEO reste un forum unique en son genre, permettant à bon nombre de pays « *de rester associés à un débat qui, de plus en plus, se déroule dans d'autres forums, d'où ils sont exclus* »⁵, et plus particulièrement à l'Union européenne qui ne dispose pas d'un « Partenariat pour la Paix ». Tant que l'élargissement n'était pas concrétisé, l'Assemblée de l'UEO estimait pouvoir servir d'interface entre l'UE et les pays candidats dans une coopération à 15+6⁶ et 15+15⁷ et devenir une sorte de salle d'attente pour reprendre l'image de Klaus Bühler, alors président de l'Assemblée de l'UEO. Plus fondamentalement, en juin 2000 à Feira, le Conseil de l'Union européenne avait convenu, de son côté, d'assurer le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec les pays tiers qui créeront une structure unique à 15 pour mener les synergies avec les Quinze de l'Union. Il fut même convenu que deux réunions⁸ au moins en formation 15+15 portant sur les questions liées à la PESD seront organisées

¹ À savoir les signataires du Traité de Bruxelles modifié, membres de l'UE et de l'OTAN : Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, France et Italie en 1954 ; Portugal et Espagne en 1990 et la Grèce en 1995.

² À savoir les pays membres de l'UE mais non-membres de l'OTAN (hormis le Danemark pour cette dernière caractéristique) : Irlande et Danemark en 1992 ; Autriche, Finlande et Suède en 1995. Les membres observateurs ne contribuent pas au budget.

³ À savoir les pays membres de l'OTAN mais non-membres de l'Union européenne : Islande, Norvège et Turquie en 1992 ; Hongrie, Pologne et République Tchèque en 1999. Les membres associés contribuent au budget.

⁴ À savoir les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'entrée dans l'UE et dans l'OTAN : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Roumanie en 1994 ; Slovénie en 1996.

⁵ J. Marshall, *La politique de sécurité et de défense de l'Europe face au terrorisme international – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document n°C/1764, Assemblée de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 26 novembre 2001, p. 17.

⁶ Les dix États membres à part entière de l'UEO et les cinq pays observateurs (soit les 15 États membres de l'Union européenne) face au 6 États membres associés.

⁷ Les Quinze de l'Union européenne face au 15 pays comprenant à la fois les États européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE ainsi que la totalité des candidats à l'entrée dans l'Union européenne.

⁸ Ces réunions complèteront celles qui se tiennent dans le cadre du dialogue politique renforcé en matière de PESD.

sous chaque présidence du Conseil de l'UE. Le même principe fut arrêté pour les réunions à 15+6, mais en y ajoutant le principe d'une réunion de niveau ministériel.

Le Conseil UEO lui-même a convenu, lors de sa réunion du 28 juin 2001, de continuer à permettre aux membres associés, observateurs et associés partenaires de désigner des représentants au Conseil de l'UEO, alors que ce dernier continuera à consulter les pays associés partenaires sur son rapport annuel à l'Assemblée, comme il le fait depuis 1996. À l'instar de la déclaration du sommet franco-allemand du 23 novembre 2001 (Nantes), la Politique européenne de sécurité et de défense reste un projet ouvert à des pays tiers. Mais l'addition de statuts au sein de l'UEO a complexifié l'organisation du nouveau paysage de la PESD et pouvait pousser les États membres de l'Union européenne et de l'OTAN à « simplifier l'organigramme » à moyen terme, par le transfert des fonctions dans de nouvelles instances parlementaires bruxelloises et strasbourgeoises, parallèlement à l'institutionnalisation de réunions *ad hoc* avec les pays tiers au sein même du Conseil de l'Union ; sachant que les accords de coopération avec les pays observateurs, partenaires et associés partenaires ne sont pas coulés dans le Traité de 1954. Déjà, la décision du Conseil de l'UEO réuni à Dix de libérer les membres associés¹ de leur obligation de contribuer au budget² de l'Organisation (en ce qui concerne le Secrétariat général du Conseil mais aussi l'Institut d'Études de sécurité et le Centre satellitaire de Torrejon) ne fit qu'élargir le fossé et la différenciation perceptibles entre le statut des observateurs et celui des associés³ ou associés partenaires⁴ dans le chef des responsables de l'Union européenne. Or, l'Assemblée de l'UEO souhaitait le maintien des droits acquis par les associés lors du transfert des missions de Petersberg de l'UEO à l'Union. Les débats sur le positionnement de la Turquie et les inquiétudes de la Bulgarie et de la Roumanie (faisant seulement partie d'une deuxième vague d'adhésion à l'Union), illustrent, tous deux, parfaitement cette situation. La décision n°26 sur les suites à donner à la Directive n°128 ainsi que la directive n°119 du

¹ Discours de Klaus Bühler, président de l'Assemblée de l'UEO, Paris, 3 décembre 2001.

² Cette décision a eu pour effet pervers d'augmenter les frais d'entretien des bâtiments de l'avenue du Président Wilson à charge de l'Assemblée, à savoir les deux tiers de la gestion (alors que le ratio était auparavant inversé) dans un contexte budgétaire général où le Conseil de l'UEO souhaitait geler le budget 2002 au niveau 2001 (croissance zéro). Depuis le 1^{er} janvier 2002, le Service administratif de Paris créé par le Conseil a repris la gestion de l'immeuble et assure les relations avec les autorités françaises. Les budgets des organes ministériels de l'UEO (Secrétariat général, Pensions du Secrétariat général et service administratif à Paris) pour 2006 se sont élevés à 7.746.78 euros. Quant au budget 2007, il a été approuvé à hauteur de 7.833.800 euros. (Recommandation n°789 sur les budgets des organes ministériels de l'UEO pour 2006 adoptée par l'Assemblée UEO le 19 décembre 2006 ; *WEU Budgets for 2007* (ref. BR(06)04 final), document C(06) 48, Western European Union, 30 novembre 2006).

³ À propos des relations entre l'UEO et les pays associés, cf. G. Martinez Casan et F. Adamczyk, *Les membres associés de l'UEO et la nouvelle architecture de la sécurité européenne*, document n°1690, Assemblée de l'UEO, Paris, 10 mai 2000 ; G. Martinez Casan, M. Hancock et J. D. Blaauw, *Les associés partenaires et la nouvelle architecture de sécurité européenne compte tenu des problèmes régionaux de sécurité*, document n°1673, Assemblée de l'UEO, Paris, 29 novembre 1999.

⁴ Le statut d'associés partenaires fut instauré par le Conseil UEO de Kirchberg en 1994.

22 octobre 2003 entérinée par l'Assemblée de l'UEO permirent déjà aux parlementaires de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de l'ARYM, de l'Albanie et de la Serbie Monténégro d'assister aux débats de l'Assemblée au titre « d'invités spéciaux » avec droit de parole sans droit de vote ; l'Ukraine devenant « invité permanent » s'il le souhaitait. Par la suite et en l'absence de disposition, de la part du Conseil de l'UEO, à admettre les nouveaux membres de l'UE et de l'OTAN dans l'organisation qui compte 28 pays, - et ce malgré la déclaration¹ des États membres de l'UEO annexée au traité de Maastricht du 10 décembre 1991 et jamais dénoncée par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale -, l'Assemblée décidait d'octroyer, dès juin 2004, des droits de vote semblables à ceux des membres de plein droit à la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ; la Bulgarie et la Roumanie devaient bénéficier de droits de vote analogues à ceux des membres associés et Chypre et Malte, de droits similaires à ceux des observateurs permanents. Quant à la Croatie elle jouira des prérogatives assimilées à celles des associés partenaires². La décision n°28 fut complétée le 13 juin 2005 par la mise en œuvre de la décision n°29 et de la Directive 120 (annexe XXVII) à propos de l'octroi du droit de vote en commission aux délégations parlementaires des pays observateurs permanents et observateurs permanents assimilés (cf. annexe XXVI). Les représentants de l'Autriche, de Chypre (assimilé), du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, de Malte (assimilé) et de la Suède sont dorénavant appelés « membres observateurs permanents » ou « membres observateurs permanents assimilés » de l'Assemblée de l'UEO. Ces délégations siégeront dorénavant comme les « membres associés » et les « membres associés assimilés » sans droit de vote à la Commission permanente élargie. Si d'un côté l'Assemblée se distingue par cette stratégie « inclusive » avec pour objectif d'instaurer une véritable Assemblée interparlementaire européenne, de l'autre, le Conseil des Dix refuse que de nouveaux États devenir membres à part entière de l'organisation. Leur conviction selon laquelle l'UEO est « morte » et que, par expérience, il est difficile de fonctionner en grand nombre comme nous le suggère l'Union européenne à vingt-sept.

¹ « Les États qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Dans le même temps, les autres États membres européens de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur permette de participer pleinement aux activités de l'UEO »).

² Pour un argumentaire sur cette question, cf. Jean-Guy Branger, *La mise en œuvre de la Décision n°27 : adoption d'un corpus de règles provisoires pour les membres assimilés et les membres associés assimilés de l'Assemblée*, document A/1872, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale-Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 21 octobre 2004. Ces mesures furent votées à l'unanimité en tant que Décision n°28 de l'Assemblée.

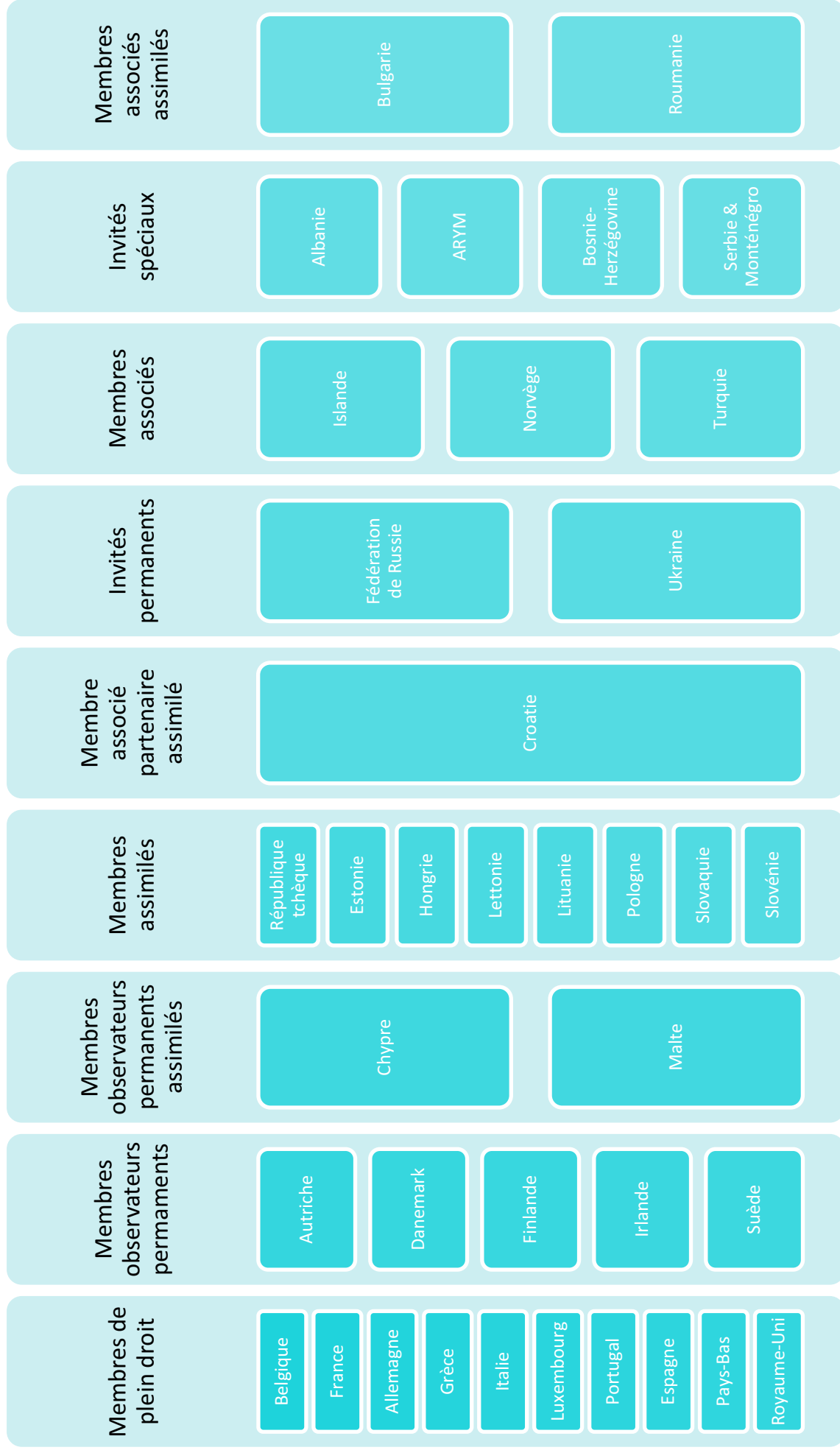


Figure 2 : statuts des délégations parlementaires à l'Assemblée de l'UEO (juillet 2007)

Reste qu'à la fragilisation de l'avenir de l'UEO en général et de son Assemblée parlementaire en particulier a pu répondre l'argumentaire selon lequel la permanence de ce forum élargi aux pays tiers pourrait être la base du futur dialogue entre le Conseil et l'Assemblée⁸⁷. En d'autres termes, se concentrer sur les intérêts des pays membres associés, associés partenaires et observateurs pour subsister, dès l'instant où les aspects PESD migrent vers l'Union européenne. Mais ce raisonnement est fragilisé par l'accélération du mouvement d'intégration et l'entérinement des arrangements entre l'UE et l'OTAN. De même, il y eut la reprise par l'UE du dialogue avec les pays tiers⁸⁸; nonobstant cette réalité politico-opérationnelle qui voit s'engager, dans la gestion des crises (Kosovo, Macédoine), des unités provenant autant des pays membres de l'UE, de l'OTAN, de l'UEO que de pays tiers membres du Partenariat pour la paix ! Finalement, si les statuts différenciés permirent de tendre des ponts avec de nouveaux pays européens, si les « *pays partenaires ont joué un rôle significatif dans les activités de l'UEO en l'aidant à combler le fossé institutionnel entre l'OTAN et l'UE et à jeter les bases d'une coopération fructueuse avec ces deux organisations* »⁸⁹, le bilan opérationnel restait maigre et l'organigramme par trop complexe. De plus, on peut constater progressivement la politique de la chaise vide de certains parlementaires lors des sessions de l'Assemblée dès l'instant où un Etat membre de l'OTAN d'Europe centrale devient membre de l'UE, symbolisant par là l'idée selon laquelle ce n'est pas à l'Assemblée que « les choses se passent ». La recherche d'une simplification des interactions, le refus de l'UE de revivre les confusions qui apparurent au sein de l'UEO lors des processus de consultation, de délibération et de prise de décision faisant jouer des membres aux « droits » pratiquement similaires, le « jeu de la concurrence » entre les deux organisations et l'intégration à terme de nouveaux pays associés partenaires et pays associés au sein de l'Union européenne⁹⁰, réduisirent également l'intérêt du forum au sein de l'UEO. Même si la possibilité de réunions du Conseil ou de groupes de travail à 21 ou à 28 subsiste, de même que celle d'une diffusion de documents⁹¹ à 21 ou à 28. Ce flou expliquera que le Conseil UEO de Marseille ne pouvait préciser dans quelle configuration il se réunira lui-même, à l'avenir, s'il est encore convoqué. Aussi, la dernière réunion du Conseil permanent UEO au niveau des ambassadeurs eut lieu le 28 juin 2001 afin d'y aborder rapidement et essentiellement certaines

⁸⁷ Cf. les recommandations de Jean-Pierre Masseret et Tayyibe Gülek, *Les pays européens non membres de l'Union européenne et l'Europe de la défense – Réponse au rapport annuel du Conseil*, document C/1779, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale-Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 6 mai 2002, pp. 4-5.

⁸⁸ « *L'UEO cessera ses activités dans ce domaine [dialogue instauré au sein de l'UEO à 28 et à 21], dont il est prévu qu'elles seront reprises dans le cadre du dialogue politique existant entre l'UE et les pays concernés* » (paragraphe 4 de la Déclaration du Conseil de l'UEO à Marseille, 13 novembre 2000).

⁸⁹ J. Solana, *Remarques devant les représentants de l'IHEDN*, Bruxelles, 2 février 2000.

⁹⁰ *Les futures adhésions à l'UE faisant parallèlement passer lesdits États de leur précédent statut au sein de l'UEO à celui de membres observateurs (s'ils ne sont pas membres de l'Alliance atlantique) ou de membres à part entière, s'ils sont déjà membres de l'OTAN.*

⁹¹ Par exemple, afin de prendre note à ce moment des activités du GAEO/OAEO ou pour les questions liées à l'Assemblée de l'UEO.

questions relatives aux relations avec l'Assemblée. Les États membres de l'UE tenaient effectivement à éviter la querelle permanente sur le format de travail au sein de l'Union européenne. Alors que l'UEO avait pris l'habitude de déterminer l'assistance à ses réunions en fonction de l'ordre du jour, l'Union ne souhaitait pas importer à la fois l'incertitude sur le statut de membre et refusait de transgresser son format de travail habituel et référentiel à Quinze puis à Vingt-cinq et enfin à Vingt-sept : une façon également d'éviter un « caucus » otanien dans l'Union européenne⁹², sujet particulièrement tabou.

Conclusions ou la chronique d'une mort annoncée

La « survie végétative », comme a pu être qualifié le statut de cette UEO résiduelle, pourrait aboutir un jour à une « mort clinique » alors que déjà les délégations nationales ne lui demandent plus rien. Mais cette fin dépendra, en définitive, du solutionnement institutionnel, administratif et surtout juridique de certains dossiers non résolus durant la période de redéfinition des rapports entre l'UE et l'UEO. Le caractère délicat desdites matières ainsi que la volonté de rester prudent quant à l'évolution « stratégique » de l'Union européenne peuvent expliquer encore certains freins ; nonobstant le principe de réalité qui met également en évidence l'indifférence généralisée des exécutifs nationaux à l'égard de l'organisation du Traité de Bruxelles modifié en général et de l'Assemblée parlementaire de l'UEO en particulier⁹³. De toute évidence, cette Assemblée ne tient que par la volonté de certains États de la laisser perdurer. Mais au moment où une nouvelle CIG relance le débat sur un nouveau Traité sur l'UE (en remplacement de celui de Nice et après l'échec de la ratification du Traité constitutionnel) dès la mi-2007 et tenant compte des futures élections du Parlement européen en 2009, il n'est pas impossible que l'organisation parlementaire actuellement en phase crépusculaire passe de vie à trépas.

⁹² J. Walch, « L'Europe de la défense après Washington et Cologne », *Revue de Défense nationale*, Paris, août-septembre 1999.

⁹³ Précisons qu'au 1^{er} juillet 2007, il y avait 65 personnes permanentes à l'UEO : 20 au Conseil, 38 à l'Assemblée et 7 au service administratif de Paris.

ANDRÉ DUMOULIN (DIR.)

FRANCE-OTAN: VERS UN RAPPROCHEMENT DOCTRINAL?

AU-DELÀ DU 40^e ANNIVERSAIRE
DE LA CRISE FRANCO-ATLANTIQUE

PRÉFACE DE L'AMIRAL JEAN DUFOURCO




BRUYLANT
2 0 0 6

Réseau Multidisciplinaire d'Études Stratégiques

**ANALYSE POLITIQUE,
STRATÉGIQUE ET ÉCONOMIQUE
DE LA TROISIÈME
GUERRE DU GOLFE**

Iraqi Freedom



Comprendre le Moyen-Orient

L'Harmattan

