

Alfred Cahen, "L'UEO et la mise en œuvre de la future défense commune de l'UE"

Légende: Dans cet article paru dans la "Revue du Marché commun et de l'Union européenne" en janvier 1996, Alfred Cahen, ancien secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), retrace l'origine et l'évolution de l'UEO, et souligne en particulier les progrès accomplis depuis sa relance en 1984, notamment sa reconnaissance comme dimension de la construction européenne et pilier européen de l'Alliance atlantique.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, G. janvier 1996, n° 394. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. ISSN 0352616.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL: [http://www.cvce.eu/obj/alfred_cahen_"l_ueo_et_la_mise_en_oeuvre_de_la_future_defense_commune_de_l_ue"-fr-34ed220e-bc07-49f9-89fd-a287269bd8e6.html](http://www.cvce.eu/obj/alfred_cahen_)

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) et la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne

Par Alfred Cahen

Ambassadeur de Belgique en France,
Correspondant de l'Institut de France,
Professeur honoraire à l'université libre de Bruxelles,
Ancien secrétaire général de l'UEO

La création d'une dimension européenne de la sécurité et de la défense constitue une longue histoire entamée en 1948 et jalonnée d'impasses, d'échecs, de déclarations sans lendemain et de demi-échecs. La relance en 1984-1985 de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) marque un tournant dans cette évolution. Cette relance -à travers des hauts et des bas- a réussi, dans une large mesure, à se concrétiser et à se confirmer. L'alliance atlantique reconnaît l'UEO -depuis l'adoption de sa «déclaration de Rome sur la paix et la coopération du 8 novembre 1991- comme composante de défense du processus d'unification européenne et comme moyen de consolidation du pilier européen de l'Alliance. Le traité de Maastricht du 7 février 1992 en a fait «une partie intégrante du développement de l'Union européenne». En même temps, elle s'est élargie et totalise aujourd'hui dix membres de plein exercice, trois associés, cinq observateurs et neuf partenaires associés. Le grand défi à laquelle elle est maintenant confrontée est de devenir suffisamment opérationnelle. Partie intégrante de l'Union européenne, l'Union de l'Europe occidentale doit assumer son rôle dans la mise en œuvre de la défense commune de cette Union européenne. Cela soulève en ordre principal quatre catégories de problèmes : la relation de l'Union de l'Europe occidentale avec l'Union européenne; celle de l'UEO avec l'alliance atlantique et l'OTAN; le développement d'une défense commune de l'Union européenne; les moyens dont dispose l'Union de l'Europe occidentale pour contribuer à assurer une telle défense commune. Dans chacun de ces domaines, beaucoup reste à faire; la comparaison des efforts accomplis ou entamés et des lacunes qui demeurent est éclairante à cet égard. Ce seront là des questions dont la conférence intergouvernementale de 1996 (CIG) aura à se préoccuper pour celles à entre elles qui relèvent de sa compétence ou au moins à tenir compte. Les conclusions de la CIG en la matière conditionneront largement le rôle à venir de l'Union de l'Europe occidentale dans la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne.

Première partie: l'Union de l'Europe occidentale de sa création à sa relance

A - La création d'une dimension européenne de la sécurité et de la défense : une longue histoire

1. Le problème de la création d'une dimension européenne de la sécurité et de la défense se pose depuis le début même du processus d'intégration que poursuivent les pays de notre Europe depuis pratiquement la fin de la seconde guerre mondiale.
2. Il est symptomatique de constater, dans cette perspective, que le premier acte diplomatique à avoir été signé, dans le contexte de ce processus, ait été un traité consacré sinon exclusivement du moins essentiellement à la sécurité et à la défense. Il s'agit du traité de Bruxelles du 17 mars 1948, «traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective» (1).
3. Il n'en demeure pas moins que, depuis cette année 1948 qui marque le début d'une tentative de réalisation d'une dimension européenne de la sécurité et de la défense, tous les efforts qui se sont multipliés dans ce sens, dès ce moment et jusqu'en 1985, se sont soldés par des impasses, des échecs, des déclarations sans lendemain ou des demi-succès qui n'étaient, finalement, que des demi-échecs.

Il faut se souvenir que la signature du traité de Bruxelles avait, entre autres objectifs, celui d'assurer à l'Europe occidentale, devant une menace soviétique qui paraissait de plus en plus dangereuse, un soutien des États-Unis. Ce n'est pas par hasard, d'ailleurs, que le jour (17 mars 1948) où se trouve signé dans la capitale belge le traité de Bruxelles est aussi celui où le président Truman, devant le Congrès toutes chambres réunies, prononce le discours qui va lancer l'Alliance atlantique. Dès lors, l'organisation du traité de Bruxelles va entrer dans l'ombre de cette Alliance et de son organisation intégrée, l'OTAN, dès que celles-ci seront devenues réalités et, de plus en plus, se consacrer à des activités de routine de moins en moins

significatives. *Impasse.*

Ensuite, intervient, au début des années 50, la tentative de mise sur pied d'une Communauté Européenne de Défense (CED) et de son corollaire une Communauté politique européenne, tentative qui a constitué un des projets les plus ambitieux, encore à ce jour, en matière d'édification de notre Europe. Ce projet sombrera corps et biens en 1954 devant l'Assemblée nationale française. *Échec.*

Cette CED était destinée, outre le bond en avant essentiel qu'elle devait assurer à l'unification de notre Europe, à permettre l'intégration des forces allemandes dans le cadre du commandement atlantique issu du traité de Washington (4 avril 1949). Son échec imposait une autre voie pour cette intégration. Ce fut l'élargissement à l'Allemagne et à l'Italie de l'organisation du traité de Bruxelles transformée en cette occasion en Union de l'Europe occidentale (Accords de Paris du 23 octobre 1954), dotée, par rapport à l'organisation du traité de Bruxelles, de moyens accrus.

Hélas, cette Union de l'Europe occidentale n'a pas vraiment profité de l'élan qui lui était donné et elle a, elle aussi, poursuivi, à l'ombre de l'OTAN, des tâches certes non dénuées d'importance mais de caractère de plus en plus routinier pour s'endormir, enfin, en 1973 d'un sommeil qui allait durer dix ans. *Nouvelle impasse.*

Pendant ce temps, l'effort de construction européenne se poursuivait, avec la signature en 1957 des traités de Rome, la création à partir de 1970 de la coopération politique nouveau volet venant s'ajouter au processus de construction européenne et les élargissements des Communautés.

Toutefois, la dimension sécurité et défense demeurait désespérément absente tandis que se multipliaient, à ce sujet, des *déclarations* qui demeuraient, *dans ce domaine*, hélas, *sans lendemain* comme le document sur l'identité européenne (Copenhague 14 décembre 1973), le célèbre rapport Tindemans (décembre 1975), le projet de traité instituant l'Union européenne, approuvé par une résolution du Parlement européen le 14 février 1984.

Les efforts entamés par la Commission des Communautés européennes pour inscrire, dans le cadre des politiques industrielles de ces Communautés, un secteur relatif aux productions d'équipements militaires, et notamment des armes conventionnelles, n'avaient pas beaucoup plus de succès.

Pourtant un centre semblait s'ouvrir en toute logique à une dimension européenne de la sécurité sinon de la défense : la coopération politique européenne créée dès 1970.

De quoi s'agissait-il?

D'une tentative d'harmonisation des politiques étrangères des pays membres Communautés européennes. Or, qu'est-ce qu'une politique étrangère sans son prolongement de sécurité et/ou même de défense si ce n'est une politique étrangère incomplète et donc boiteuse. Dans ces conditions, il était assez normal que des efforts fussent développés pour doter la coopération politique européenne de compétences en la matière. Hélas, sans les résultats escomptés, malgré les initiatives non négligeables lancées par certains États membres pour qu'il en aille autrement et pour confier formellement à la coopération politique des compétences substantielles en matière de sécurité.

Ainsi, sous l'impulsion de la présidence anglaise, la coopération politique européenne a été appelée à se doter de compétences réelles en matière de sécurité qui lui auraient, enfin, permis d'aborder ce domaine de manière systématique. De longs et difficiles débats n'ont pas permis à cet essai d'aboutir. Ce n'est que péniblement que le «rapport de Londres» approuvé, en décembre 1981, par le Conseil européen reconnaissait, en tout et pour tout, à la coopération politique le droit de connaître des «aspects politiques de la Sécurité». L'effort allait être repris dans le contexte du plan Genscher-Colombo. Là aussi, la discussion fut malaisée et souvent âpre. Elle déboucha le 16 juin 1983 sur une «déclaration solennelle sur l'Union européenne» adoptée à Stuttgart. Mais, en ce qui concerne les problèmes qui nous intéressent, ce texte n'accordait finalement à la coopération politique que le droit de connaître des seuls aspects politique et économique de la sécurité.

L'Acte unique européen de février 1986 ne devait pas aller plus loin.

Demi-succès ou, plutôt, hélas, demi-échec

Pourquoi cette faillite?

Essentiellement à cause d'une réaction de refus de trois partenaires des dix membres -à l'époque, des Communautés européennes : le Danemark, l'Irlande et la Grèce.

B - La relance de l'UEO

1. Il me paraît que c'est l'accumulation des échecs ou des demi-échecs enregistrés à chaque effort fait pour assurer aux «Dix» des possibilités réelles de travailler de concert dans le domaine de la sécurité-de même qu'un intérêt croissant, au niveau des opinions comme au niveau des gouvernements, pour les problèmes relevant de la défense de l'Europe -qui est à l'origine des initiatives tendant à la relance de l'Union de l'Europe occidentale. Ce qu'ils n'avaient pu faire à dix, les «Sept» ont décidé de le faire, à ce stade, entre eux, et ce, d'autant plus qu'ils disposaient à cet égard, d'un instrument, mais dont ils ne s'étaient jusque-là servi que de façon intermittente.

2. C'est dans cette perspective que se placent les initiatives qui ont abouti à la réactivation de l'UEO.

3. Le 23 décembre 1983, M. Tindemans, alors ministre des Affaires étrangères de Belgique publiait dans «Le Monde» un article contenant une série d'idées tendant, dans les carences qui empêchaient l'émergence d'une dimension européenne de sécurité et de défense, à réactiver la vieille UEO ainsi destinée à incarner cette dimension.

4. L'intérêt français pour les problèmes relevant de la sécurité de l'Europe était, d'un autre côté, évident depuis assez longtemps et Paris préparait, dès alors, des propositions allant dans le sens de celles avancées par M. Tindemans. La Belgique allait, dans ces conditions, apporter un appui sans réserve aux suggestions françaises et l'Allemagne, puis les autres membres de l'Union de l'Europe occidentale devaient se joindre au consensus peu de temps après.

5. À partir de là, les choses devaient aller assez vite et la relance de l'UEO devait être décidée et entamée grâce à trois conférences ministérielles successives :

- Une conférence des ministres des Affaires étrangères à Paris, le 12 juin 1984;
- Une conférence des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense à Rome, le 26 octobre 1984;
- Une conférence des ministres des Affaires Etrangères et des ministres de la Défense à Bonn, le 22 avril 1985.

C'est la conférence de Rome qui adopta la déclaration qui constitue, en quelque sorte, «l'acte de renaissance» de l'Union de l'Europe occidentale.

C - La concrétisation de la relance

1. La concrétisation de la relance de l'UEO devait s'inscrire dans le contexte d'un mouvement, pour ne pas dire un cataclysme, qui allait bouleverser la physionomie de la scène internationale. Dès 1986, celle-ci va connaître une évolution, qui ne cessera pas de s'accélérer, et qui modifiera totalement les conditions prévalant sur notre continent européen, dans les relations Est-Ouest et, finalement dans un monde qui, après la fin des quarante années de la période de l'immédiat après Seconde Guerre mondiale, traverse actuellement une phase de transition.

2. C'est, dans ce cadre, que j'aurai l'honneur d'être élu, à Bonn, le 22 avril 1985, par ses États membres, secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale.

3. Lorsque j'y ai pris mes fonctions en juin 1985, quel paraissait devoir être le rôle de l'UEO relancée?

Tout d'abord, la relance de l'Organisation laissait intacte la teneur du traité de Bruxelles tel que modifié par les accords de Paris et notamment l'alliance extrêmement exigeante qu'il crée entre ses États membres. Son article V ne prévoit-il pas que : «Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres » ?

Mais la déclaration de Rome, qui est «l'acte de renaissance» de l'Union de l'Europe occidentale, ajoutait au rôle de l'UEO une dimension supplémentaire et très importante en en faisant le centre européen de réflexion commune et de concertation entre ses États membres sur les problèmes de sécurité.

Dans cette perspective, l'Union de l'Europe occidentale devait, c'était sa première tâche, s'affirmer comme une coopération politique européenne en matière de sécurité.

Il fallait qu'elle s'attachât, ensuite, à créer, entre les gouvernements de ses États membres, un dialogue permanent destiné à concerter leurs attitudes, à les harmoniser, voire à déboucher sur des positions communes.

À partir de là, elle avait, troisième objectif dont la réalisation lui était confiée, à dégager une identité européenne de la sécurité.

Ce faisant, elle devait contribuer, quatrième mission, à la création d'une conscience européenne à cet égard. Le dialogue démocratique, c'est-à-dire public, que son Assemblée parlementaire pouvait avoir avec son Conseil des ministres, qui après dix ans se réunissait à nouveau, revêtait, ici, une importance primordiale.

Dans une perspective à plus longue échéance, l'accomplissement de ces tâches s'inscrivait dans le contexte d'une double mission essentielle : réunir les conditions de la création d'une dimension européenne de la sécurité d'une part, et celles de la réalisation d'un pilier européen de l'Alliance atlantique de l'autre.

4. Cette première étape, car il s'agissait finalement d'une première étape, de la relance de l'UEO a-t-elle été achevée durant mon mandat?

En réalité, la chose n'a pas été facile.

5. Néanmoins, l'UEO réactivée a fait de 1985 à 1989 des bonds en avant significatifs dans les voies qu'elle avait à explorer.

Tout d'abord, elle est devenue effectivement une coopération politique européenne en matière de sécurité et de défense. Membre auparavant, en tant que directeur politique belge du Comité politique européen, j'ai souhaité qu'il en fût ainsi et que tous les responsables, civils et militaires, de la sécurité et de la défense européennes se retrouvassent dans le cadre de l'UEO. Grâce à ses nombreuses réunions des ministres et fonctionnaires compétents venus des capitales et, aussi, à la création d'un réseau spécial de télex qui reliait entre eux les gouvernements, l'Organisation a réussi à créer, entre les États qui en font partie, un dialogue permanent sur les questions de sécurité et bientôt de défense qui a réussi, pas toujours mais plus qu'on n'était en droit de s'y attendre, à déboucher sur des positions harmonisées, convergentes, voire communes.

En outre, l'UEO a commencé à dégager une définition de la sécurité européenne. C'est une tâche à laquelle elle s'est attelée à la demande de ses États membres et notamment de Monsieur Jacques Chirac, alors Premier ministre français, qui, à la tribune de son Assemblée, avait réclamé, en décembre 1986, la rédaction d'un document précisant les «principes de la sécurité de l'Europe occidentale». La tâche était malaisée et les

travaux devaient durer quelque neuf mois, mais chacun des participants avait la volonté politique d'aboutir et un très large terrain d'entente ainsi qu'un langage commun ont pu être dégagés dans un rapport à partir duquel une «plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité» fut adoptée par le Conseil ministériel de La Haye en octobre 1987.

À partir de cela, il était possible d'essayer de susciter, au sein de nos opinions publiques, une conscience des besoins européens de sécurité.

De 1973 à 1984, nos ministres ne s'étaient plus rencontrés. Les efforts de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale, pour développer avec eux, au niveau de notre Europe, un dialogue démocratique, c'est-à-dire public, ne pouvaient, à cette époque et dans ces circonstances, que s'avérer vains. Mais les choses alors ont changé. Les ministres, non seulement des Affaires étrangères mais aussi de la Défense, se réunissent depuis 1986 au moins deux fois l'an, et généralement beaucoup plus. Ils comparaissent devant l'Assemblée siégeant en séance plénière ou dans le cadre de ses commissions. Le dialogue démocratique est donc désormais possible.

6. Enfin, réalisation supplémentaire, l'Union de l'Europe occidentale a permis à ses membres d'affirmer leur solidarité dans une zone située hors de l'aire européenne ou atlantique de défense mais où leur sécurité comprise dans son sens le plus large, s'est trouvée mise en cause.

La déclaration de Rome prévoit expressément la possibilité, pour les États membres de celle-ci, de se concerter sur les incidences pour l'Europe des situations de crise émergeant dans d'autres régions du monde.

C'est dans ce cadre que les «Sept» ont réagi en août 1987 à la situation qui se développait dans le Golfe et qui y menaçait la liberté de navigation. À partir du 20 août 1987, des consultations politiques ont pris place à ce sujet entre les gouvernements. Sur cette base, mais dans le cadre d'opérations nationales, cinq pays de l'UEO -la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni- ont envoyé des bâtiments de déminage ou de chasse aux mines dans la région, tandis que les deux autres ont affirmé concrètement leur solidarité politique avec leurs partenaires. Les deux États en questions étaient la République fédérale d'Allemagne et le Luxembourg. La RFA ne pouvait, de par l'interprétation qu'elle donne à sa Constitution, prendre part à de telles opérations. Elle a néanmoins alors accepté de remplacer, dans l'aire de l'Alliance, les unités manquantes parce que envoyées dans la région du Golfe. Quant au Luxembourg, qui ne disposait pas des bâtiments nécessaires, il a pris l'initiative d'apporter une contribution financière aux opérations.

Ces dernières ont été coordonnées à la fois sur place et au niveau des amirautés, sous l'égide de l'UEO.

Il convient d'insister sur le fait que c'était la première fois que ce genre de coopération s'établissait au niveau de l'Europe occidentale.

Enfin, l'Espagne et le Portugal, dès qu'ils ont accédé aux Communautés européennes et à la coopération politique ont voulu devenir membres de l'Union de l'Europe occidentale et le sont devenus en effet le 27 mars 1990.

Cette première période de relance de l'UEO a donc porté des fruits et je suis reconnaissant à M. Jacques Delors, alors président de la Commission des Communautés européennes, de l'avoir souligné dans le superbe exposé qu'il a prononcé dès septembre 1987 sur le thème «La Défense, dimension de l'Europe» à l'occasion de l'ouverture académique de l'Institut Royal Supérieur de Défense de Belgique lorsqu'il a dit :

«En termes institutionnels, mon espoir porte sur la réactivation de l'UEO et sur la capacité de jouer, un jour prochain, le rôle nécessaire d'interface entre Communauté européenne, coopération politique et Alliance atlantique. Cet espoir se fonde sur le fait que, depuis sa réactivation -intervenu, il faut le souligner, dans un contexte plus difficile que propice (réponse à l'annonce unilatérale du programme IDS, rencontre de Reykjavik, accélération des négociations de Genève)- l'UEO a permis que s'instaure, à travers des rencontres fréquentes et régulières des ministres de la Défense et des ministres des Affaires étrangères de sept des États membres, une réflexion de fond sur la défense de l'Europe».

En même temps, l'Union de l'Europe occidentale s'efforçait d'émerger comme pilier européen de l'Alliance. La chose n'allait pas sans difficulté, ne fût-ce que parce que l'Organisation ne regroupait pas en son sein tous les alliés européens mais aussi parce que, tous ses membres étaient assez loin d'avoir des idées convergentes sur son rôle à cet égard.

D - La confirmation de la relance

1. C'est M. Van Eekelen, ancien ministre néerlandais de la Défense, que j'ai eu le très grand honneur d'avoir pour successeur.

Dans la lettre d'adieu que j'adressais aux Premiers ministres, aux ministres des Affaires étrangères et aux ministres de la Défense des États membres au moment de quitter l'UEO je leur avais fait rapport des progrès accomplis mais leur avais précisé qu'en matière de construction européenne lorsqu'on ne progresse pas, on recule et avais donc insisté sur l'impérieuse nécessité de fixer à l'Organisation -qui avait atteint un palier relativement satisfaisant- de nouveaux horizons et buts.

2. À la période de mon mandat revenait, après dix ans de sommeil de l'Organisation, de la remettre en mouvement, de lui restituer sur le plan international une image et de lui assigner des ambitions à concrétiser.

3. À celle du mandat de M. Van Eekelen était dévolue la tâche de poursuivre l'effort mais surtout de passer à une autre vitesse : celle de la reconnaissance de l'Organisation comme partie intégrante de la construction européenne et comme pilier européen de l'Alliance atlantique.

Non seulement les cinq années du mandat de M. Van Eekelen ont-elles été marquées par une progression dans l'approfondissement des consultations au sein de l'UEO et de l'harmonisation des positions de ses membres dans le domaine de la sécurité et de la défense, non seulement l'expérience de la coordination des opérations navales expérimentées du temps de la guerre Iran-Irak a-t-elle été renouvelée et amplifiée dans le cadre de la guerre du Golfe, mais, en outre, la reconnaissance de l'Organisation comme dimension de la construction européenne et comme pilier européen de l'Alliance atlantique a-t-elle été obtenue au double niveau atlantique et de l'Union européenne.

Au niveau atlantique d'abord, les chefs d'État et de Gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome, les 7 et 8 novembre 1991, ont adopté, le 8 novembre, une «Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération» qui comporte, entre autres, le passage suivant :

«Nous accueillons avec satisfaction la perspective d'un renforcement du rôle de l'UEO, à la fois comme composante de défense du processus d'unification européenne et comme moyen de consolidation du pilier européen de l'Alliance, compte tenu de la nature différente de ses relations avec l'Alliance et avec l'Union politique européenne».

Sur le plan de l'Union européenne, le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, comporte un article J, qui prévoit :

«1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

2. L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires».

Dès le Sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, durant lequel le traité devait être finalisé, les États membres de l'UEO, réunis en marge du Sommet, adoptèrent le 10 décembre, une «Déclaration sur le rôle de

l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique» qui fut jointe au traité sur l'Union européenne.

Il s'agissait de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective à terme d'une politique de défense et de sécurité, européenne qui pourrait conduire à une défense commune, compatible avec celle de l'Alliance atlantique. Dès lors, l'Organisation devait formuler une politique de défense commune et veiller à sa mise en œuvre concrète en développant plus avant ses propres rôles opérationnels. Elle devait aussi promouvoir l'introduction de positions conjointes de ses membres dans le cadre des mécanismes de consultation de l'Alliance. Le développement d'une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense et une plus grande responsabilité européenne dans le domaine des problèmes de défense devaient être réalisés à travers un processus graduel, impliquant des phases successives.

Enfin, toujours à Maastricht et toujours le 10 décembre, les États membres de l'UEO approuvaient une déclaration additionnelle, invitant les États membres de l'Union européenne à rejoindre l'UEO ou à y devenir observateurs s'ils le souhaitaient.

L'Union de l'Europe occidentale a commencé, après la signature du traité de Maastricht, à mettre en œuvre cette déclaration et une première étape importante a été franchie avec celle de Petersberg du 19 juin 1992 qui précise les lignes directrices du développement de l'Organisation et jettent les bases du renforcement de son rôle opérationnel.

Cette déclaration de Petersberg a été complétée par celles de Kirchberg (9 mai 1994) et de Noordwijk (14 novembre 1994).

Notons que la composition de l'Union de l'Europe occidentale est sortie de tout cela profondément modifiée. À côté de la qualité de membre de plein exercice, on trouve désormais celle de membre associé observateur ou de partenaire associé.

Dans ces conditions, l'Organisation qui a compté dans le cadre du traité de Bruxelles cinq membres (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni), dans le contexte du traité de Bruxelles révisé, créant l'UEO proprement dite, sept, puis neuf membres (Allemagne, Italie et, en 1990, Espagne et Portugal) en totalise maintenant dix de plein exercice (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni); trois associés (Islande, Norvège, Turquie), cinq observateurs (Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Suède) et neuf partenaires associés (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République slovaque et République tchèque).

En réalité, les associés et les observateurs auraient pu sans problème devenir membres de plein exercice. Sauf pour la Turquie, leur statut présent relève de leur choix soit que, comme les associés, ils veulent garder leurs distances par rapport aux autres éléments de l'Union européenne, soit que, comme les observateurs, ils répugnent à s'engager entièrement dans la dimension défense de la construction européenne et, au-delà, atlantique.

Il s'agit, certes, d'un enrichissement pour l'Union de l'Europe occidentale mais pas nécessairement d'une simplification dans son fonctionnement.

Il n'est pas indifférent de noter que la Russie souhaite aujourd'hui établir avec l'Organisation un rapport privilégié. Des propositions dans ce sens ont été faites tout récemment (septembre 1995) par le ministre russe des Affaires étrangères, Monsieur Kozyrev, à son collègue espagnol, président en exercice de l'Union de l'Europe occidentale, propositions doublées par démarche de l'Ambassadeur de Russie, Monsieur Tchourkine, auprès du secrétaire général de l'UEO.

1. Le mandat de M. Van Eekelen s'est terminé le 15 novembre 1994. C'est l'Ambassadeur José Cutileiro qui, comme directeur général des affaires politiques au ministère portugais des Affaires étrangères, avait négocié l'entrée de son pays dans l'Organisation (qu'il connaissait donc fort bien) qui lui a succédé.

2. Comme la période de mon mandat ou celle de M. Van Eekelen, celle de M. Cutileiro est confrontée à un nouveau défi : celui de rendre l'Organisation opérationnelle.

3. Elle a cessé de l'être en fait d'abord et en droit ensuite très tôt dans son existence.

En fait, dès la mise en œuvre du traité de Washington créant l'Alliance atlantique et dès l'émergence de l'OTAN qui ont eu très vite le monopole des moyens d'action, notamment militaires.

En droit, au moment de la transformation, par les accords de Paris du 23 octobre 1954, de l'Organisation du traité de Bruxelles en Union de l'Europe occidentale avec, notamment, l'addition au traité de Bruxelles d'un nouvel article IV : «Dans l'exécution du traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

En vue d'éviter tout double emploi avec les États-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires».

4. Aujourd'hui, ses Membres entendent, mais à des degrés divers, rendre à l'Union de l'Europe occidentale un rôle opérationnel.

5. En réalité, depuis sa réactivation et dès 1987, l'Union de l'Europe occidentale a développé progressivement des activités opérationnelles. D'abord, modestement car il s'agissait d'opérations nationales mais arrêtées et coordonnées dans le cadre de l'Organisation, soutenue par une solidarité UEO et coordonnées par celle-ci, avec l'action de déminage dans le Golfe et avec la coordination des opérations navales dans le cadre de la guerre du Golfe et, ensuite, avec une mission sur le Danube et l'action Sharp Guard dans la mer Adriatique qui sont l'une comme l'autre destinées à vérifier les sanctions imposées aux différentes Républiques de l'ancienne Yougoslavie et un mandat de maintien de l'ordre à Mostar.

6. Cette volonté de rendre l'UEO opérationnelle n'empêche pas l'Organisation de se préoccuper du contexte international dans lequel les opérations doivent se poursuivre comme l'indique l'adoption au Conseil ministériel de Lisbonne (15 mai 1995) d'une «réflexion commune sur les conditions nouvelles de la sécurité européenne» d'une importance indéniable.

Deuxième partie: les problèmes de l'UEO dans la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne

Le rôle de l'UEO dans la mise en œuvre de la défense commune de l'Union européenne soulève une série de questions dont les principales me paraissent être :

A - La relation de l'Union de l'Europe occidentale avec l'Union européenne ;

B - Celle de l'UEO avec l'Alliance atlantique et l'OTAN;

C - Le développement d'une défense commune de l'Union européenne;

D - Les moyens dont dispose l'Union de l'Europe occidentale pour contribuer à assurer une telle défense commune.

A - La relation de l'Union de l'Europe occidentale avec l'Union européenne

1. Il a fallu attendre le traité de Maastricht et son titre V, article J, pour que l'UEO soit reconnue comme «partie intégrante» du développement de l'Union européenne (article J 4.2).

2. La chose était loin d'être évidente dans le cadre des négociations qui, en 1984-85, ont mené à la relance de l'Organisation et durant les premières années de cette relance et elle demeura un objet de litige pendant une partie significative des pourparlers qui devaient aboutir au traité créant l'Union européenne, plusieurs États

membres (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Portugal) craignant qu'un rapport trop intime entre les Communautés et la coopération politique européenne d'une part et l'UEO d'autre part ne se fit aux dépens de la solidarité atlantique.

3. Il faudra que les États-Unis acceptent le 8 novembre 1991, dans le cadre de l'Alliance, la «Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération» (Première Partie IV.3) qui reconnaissait l'Union de l'Europe occidentale comme «composante de défense du processus d'unification européenne» pour que puisse être unanimement accepté l'article J 4 du traité de Maastricht.

4. C'est là l'aboutissement d'un long effort qui date du début même de la relance de l'Organisation et dont témoigne ce passage d'un article que j'ai écrit à peine quatre mois après avoir effectivement pris mes fonctions de secrétaire général et dans lequel je précisais :

«Dans une telle perspective, et aussi à la lecture de la déclaration de Rome -l'UEO réactivée s'affirme, en tant qu'amorce d'une dimension européenne de la sécurité, comme un des éléments du processus de construction européenne- à un autre niveau, certes, puisque ses membres ne sont que sept et non douze, mais néanmoins aux côtés des Communautés et de la coopération politique» (2).

5. Quoiqu'il en soit, le traité créant l'Union européenne se borne, en ce qui concerne la relation entre cette dernière et l'UEO à établir que celle-ci fait partie intégrante du développement de ladite Union.

6. En outre, le fait que ce même traité en son article J4 2 prévoit que l'Union de l'Europe occidentale est chargée «d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense» indique que, du moins dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune, l'UEO a, par rapport à l'Union, une position de relative subordination.

Le même article J 4.2 note que le «Conseil (de l'Union européenne), en accord avec les Institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires».

7. Il est clair que tout cela, qui est important, n'est pas suffisant pour définir avec précision la place de l'Union de l'Europe occidentale dans l'Union européenne et ses rapports avec les structures de cette dernière et doit donc être précisé et concrétisé.

8. À ce travail de précision et de concrétisation, les instances compétentes se sont attachées. La déclaration de l'Union de l'Europe occidentale du 10 décembre 1991 (première partie IV-3.) propose le développement «d'une relation étroite de travail avec l'Union» et annonce, à cette fin, les mesures pratiques suivantes à prendre en accord avec les instances de l'Union européenne : synchronisation des dates et lieux des réunions et harmonisation des méthodes de travail, établissement d'une coopération étroite entre le Conseil et le secrétariat général de l'UEO d'une part et le Conseil de l'Union européenne et son secrétariat général d'autre part, harmonisation de l'enchaînement et de la durée des présidences respectives, mise en œuvre de modalités assurant que la Commission des Communautés européennes se trouve régulièrement informée et, quand approprié, consultée sur les activités de l'Union de l'Europe occidentale, conformément au rôle de la Commission dans la politique extérieure et de sécurité commune et, enfin, encouragement donné à l'Assemblée parlementaire de l'UEO et au Parlement européen de collaborer entre eux plus intimement. En outre, les États membres de l'UEO ont adopté une déclaration additionnelle par laquelle les États membres de l'Union européenne, qui n'en faisaient pas partie, se trouvaient invités à adhérer à l'UEO ou à y devenir observateurs s'ils le souhaitaient.

9. D'autre part, dès 1992, le Conseil de l'Union européenne a établi un groupe de travail chargé de la politique de sécurité qui a exploré, entre autres, la définition de la relation de l'Union avec l'Union de l'Europe occidentale tandis que le Conseil de cette dernière poursuivait une tâche semblable.

10. Des progrès ont été enregistrés. D'abord dans l'établissement d'une coopération entre les Conseils et les secrétariats généraux, entamée dans la seconde moitié de l'automne 1994, et dans l'échange d'informations et de consultations entre la Commission des Communautés européennes et l'Union de l'Europe occidentale,

de même que depuis le 1er juillet 1994 à l'égard de l'harmonisation de la durée des présidences respectives. Ensuite, de par l'adhésion à divers titres à l'UEO des États membres de l'Union européenne qui n'en faisaient pas partie (première partie IV-3.).

11. Les autres suggestions émises dans la déclaration de 1991 n'ont toutefois, malheureusement, pas connu jusqu'à présent, de mise en œuvre effective. Les efforts se poursuivent néanmoins comme le prouve le document sur les «relations entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale» approuvé en 1995 par le groupe de travail Sécurité de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, pris en compte, ensuite, par le comité politique de l'Union européenne, soumis à l'UEO et qui comporte toute une série de propositions intéressantes à cet égard.

12. Dans ces conditions, un rapport de la Commission (des Communautés européennes) pour le groupe de réflexion (préparatoire à la conférence intergouvernementale de 1996) (3) a noté : «Si l'interaction entre les piliers de l'Union a donné lieu à des difficultés, une autre connexion qui n'a pas fonctionné de façon satisfaisante est celle avec l'Union de l'Europe occidentale, laquelle fait partie intégrante du développement de l'Union européenne. Cette connexion n'a été utilisée que rarement et avec un succès mitigé. Bien qu'elles soient désormais de la même durée, les présidences respectives ont des calendriers différents, et un effort est cours pour les harmoniser. L'Union de l'Europe occidentale est généralement représentée aux réunions de l'OTAN, mais rarement aux réunions du Conseil de l'Union. Il convient d'améliorer l'échange de documents et la participation croisée des secrétariats aux réunions» et «Il s'agit évidemment là d'une matière qui est sensible pour tous les États membres à des titres divers, mais il est urgent d'arriver à un consensus plus clair au sujet du rôle à long terme de l'Union de l'Europe occidentale et de sa position vis-à-vis de l'Union» (page 66).

De même, un papier de réflexion mis au point par l'actuelle présidence espagnole de l'UEO (qui l'est aussi du 1er juillet au 31 décembre 1995 de l'Union européenne) en vue de la rédaction d'une contribution de l'Union de l'Europe occidentale à la conférence intergouvernementale de 1996 affirme très justement que, «malgré les progrès accomplis et malgré les mesures avancées par le groupe de travail Sécurité de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune on reste assez loin de la réalisation du système envisagé à Maastricht».

13. N'oublions pas les perspectives d'élargissement à venir de l'Union européenne qui ne peuvent pas ne pas avoir de conséquences pour l'UEO et ses rapports avec l'Union européenne.

14. Il est évident que la conférence inter gouvernementale de 1996 aura à se pencher sur cet aspect des choses.

B - Les relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique et l'OTAN

1. Les États membres de l'Union de l'Europe occidentale ont pris soin, dès qu'ils ont pensé à la relance de l'Organisation, de préciser que, pour eux, celle-ci s'inscrit dans le cadre de la plus stricte solidarité atlantique. Depuis, ils ont répété périodiquement cette affirmation.

En sont témoins, notamment, la déclaration de Rome de l'Alliance atlantique du 2 octobre 1984 (4) et la plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité du 27 octobre 1987 (première partie III-5) (5).

2. L'application de ces principes pouvait, elle l'a en effet fait effectivement, poser l'un ou l'autre problème selon l'interprétation qui en était donnée par les États intéressés qui n'avaient pas, à ce sujet, la même estimation des choses.

Elle ne suscitait, cependant, pas de difficultés insurmontables sur une scène internationale qui s'apprêtait, certes, à connaître des bouleversements immenses mais qui demeurait encore, pour très peu d'années, il est vrai, coulée dans le moule qui était le sien depuis la Seconde Guerre mondiale.

En outre, tous les membres de l'UEO l'étaient alors aussi de l'Alliance atlantique.

3. Aujourd'hui, tout cela a changé. La relation transatlantique et avec elle l'Alliance comme le processus de construction européenne se sont trouvés bouleversés par les événements qui se sont fait jour puis précipités sur la scène internationale depuis 1986 et, singulièrement depuis 1989. Elles sont en pleine évolution, une évolution qui n'est pas terminée et dont une des nombreuses conséquences est que l'Union de l'Europe occidentale compte- outre des membres associés partenaires atlantiques mais qui ne sont pas parties à l'Union européenne- des membres observateurs «neutres» et des partenaires associés qui souhaitent devenir alliés atlantiques mais ne le sont pas et doivent se contenter, pour le moment, d'entretenir avec l'Alliance les liens plus lâches du «partenariat pour la Paix».

4. La déclaration de Rome du Sommet de l'Alliance du 8 novembre 1991 sur la paix et la coopération (première partie IV-3.) précise «nous accueillons avec satisfaction les perspectives d'un renforcement du rôle de l'UEO à la fois comme composante de défense du processus d'unification européenne et comme moyen de la consolidation du pilier européen de l'Alliance, compte tenu de la nature différente de ses relations avec l'Alliance et avec l'Union politique européenne».

Bien entendu, cette prise de position réclamait, pour être utilement mise en œuvre, précisions et règles.

5. La déclaration du 10 décembre 1991 (première partie IV-3.) s'y est appliquée. Pour elle, l'objectif des relations UEO-Alliance et OTAN consiste à développer l'Union de l'Europe occidentale en tant que moyen pour renforcer le pilier européen de l'Alliance. Pour atteindre ces objectifs, l'UEO se déclare prête à développer davantage ses étroites relations de travail avec l'Alliance et à renforcer le rôle, les responsabilités et les contributions des États membres de l'UEO dans l'Alliance. Le tout sur la base d'une transparence nécessaire et d'une complémentarité entre l'identité européenne de sécurité de défense en devenir et l'Alliance.

Dans ce contexte, la seconde partie de la déclaration invite les membres européens de l'Alliance qui ne le sont pas de l'UEO à devenir membres associés de l'Organisation.

En outre, cette déclaration atlantique du 10 décembre 1991 suggère quelques mesures concrètes pour développer les relations de travail entre UEO d'une part Alliance et OTAN de l'autre. Tout d'abord, intensification de la coordination entre elles sur les problèmes propres à l'Alliance qui présentent un intérêt commun important dans le but de dégager des positions communes de l'UEO dans le processus de consultation atlantique. Ensuite, synchronisation des dates et lieux des réunions lorsque cela s'avère nécessaire et l'harmonisation des méthodes de travail. Enfin, une coopération étroite entre les secrétariats généraux.

6. De son côté, l'Alliance n'est pas restée inactive dans ce domaine, au contraire. Son Sommet de janvier 1994, tenu à Bruxelles, confirma sa reconnaissance de l'Union de l'Europe occidentale et son appui à celle-ci comme le centre d'une identité européenne de sécurité et de défense et comme renforcement du pilier européen de l'Alliance.

En même temps, très importante avancée : la formule de groupe de forces interarmées internationales dans le cadre de la notion de capacités militaires séparables mais non séparées -c'est-à-dire pouvant être soustraites temporairement à l'OTAN pour être mises à la disposition de l'Union de l'Europe occidentale- s'est trouvée dégagée. Ceci est essentiel même si la mise en œuvre effective de cette idée ne s'avère pas facile.

De plus, le même Sommet s'est trouvé d'accord pour que l'OTAN et l'UEO se consultent et, éventuellement, tiennent des réunions conjointes de leurs conseils respectifs sur des éventualités d'intérêt commun.

7. Tout ces efforts ont porté des fruits, notamment l'Islande, la Norvège et la Turquie sont devenues membres associés de l'UEO (première partie IV-3.). Des conseils conjoints ont été tenus. La coopération entre les secrétariats généraux a été développée, les échanges de documents et d'informations se sont développés, etc.

8. Cependant, des lacunes demeurent.

Le document espagnol du 4 juillet 1995 (deuxième partie I-12.) le constate lorsqu'il dit que «les progrès réalisés peuvent être évalués positivement mais qu'il peut être affirmé que ces progrès ont répondu plus à ce qui était possible qu'à ce qui était nécessaire et que des questions importantes restent à régler».

L'une d'elles est assurément la répartition des tâches entre l'Alliance et l'OTAN d'un côté, et l'UEO de l'autre, qui demeure loin d'être claire comme, notamment, les événements en ex-Yougoslavie l'ont démontré. Sans doute des efforts ont été développés pour fixer le domaine d'action de l'une et de l'autre. Ainsi, dès 1992, le Conseil de l'UEO a défini les tâches de l'Organisation comme étant essentiellement de nature humanitaire ainsi que de maintien et de rétablissement de la paix.

Les choses n'en demeurent pas moins floues à ce stade à cet égard.

Quant à la formule des groupes interarmés multinationaux, on vient de le voir, elle est essentielle dans sa notion même mais sa mise en œuvre effective ne s'est pas avérée facile.

9. La question d'un éventuel élargissement de l'Alliance est posée. Les rapports entre celle-ci et l'UEO seront nécessairement influencés par son évolution.

10. Ce sont là trois problèmes particulièrement importants dans les rapports U.E.O.- Alliance et O.T.A.N., mais il y en a d'autres.

Beaucoup reste donc à faire.

C - Le développement d'une défense commune de l'Union européenne

1. Ce dont il s'agit là, précise l'article J IV l. du traité de Maastricht créant l'Union européenne est, à ce stade, le traitement de «l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne», y compris «la définition à terme d'une politique de défense commune» tandis que cette dernière «pourrait conduire, le moment venu à une défense commune».

On est donc encore loin de cette dernière.

2. Cette mission de l'UEO s'inscrit dans le contexte de la définition et de la mise en œuvre de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, prévue par le traité créant l'Union européenne.

Mais cette P.E.S.C. telle qu'elle apparaît dans l'accord constitue essentiellement un cadre qu'il convient que la volonté politique des États membres remplisse. Ces États ont-ils progressé dans cette voie depuis la mise en œuvre du traité de Maastricht?

Il est intéressant de consulter à cet égard deux documents récents :

Tout d'abord, le premier rapport du groupe d'experts à haut niveau sur la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, préparé à la demande de M. Hans van den Broek sur le thème «La politique de sécurité de l'Europe à l'horizon 2000, les voies et les moyens d'une véritable crédibilité» (6) qui note «Il ne se passe pratiquement pas de jour sans qu'un groupe de travail spécialisé se réunisse à Bruxelles, pas de semaine sans que le COREPER ne traite à son ordre du jour au moins un point relatif à la PESC, pas de quinzaine sans que les directeurs politiques ne se consultent en comité politique, pas de mois sans que les ministres des Affaires étrangères des 12, et des 16, ne se rencontrent... À ces efforts s'ajoutent ceux qui se développent dans le cadre de l'UEO (ministres des Affaires étrangères et de la Défense, ambassadeurs, chefs d'État-major, cellule de planification permanente, groupes de travail), certes à un rythme moins élevé mais néanmoins plus soutenu que dans le passé».

«Le problème vient de ce que toute cette activité, toutes ces ouvertures, tous ces progrès ne permettent pas jusqu'ici d'observer des résultats significatifs et qu'au contraire le malaise grandit face à une sorte

d'impuissance ou d'absence que révèlent, semaine après semaine, les dossiers d'actualité et les relais médiatiques. Il en est même ainsi des «actions communes» initiées par le Conseil européen notamment lors de sa réunion spéciale pour l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le 29 octobre 1993 à Bruxelles. Pour la plupart, à l'exception sans doute du pacte de stabilité, elles se sont vite révélées mal préparées, difficiles à mettre en œuvre et décevantes dans leur portée comme dans la faiblesse de leurs résultats concrets.

Le cas de l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine lors de l'hiver 1993 est à cet égard particulièrement préoccupant. Décidé en quelques semaines mais sans véritable analyse des réalités «du terrain», enlisé dans les arcanes de discussions budgétaires heureusement ignorées du grand public; «opérationnel» trop tard... une fois l'hiver terminé...

D'autres exemples, heureusement moins alarmants, pourraient être pris qui montreraient le double danger d'une focalisation excessive sur des «actions communes», improvisées, et d'une bureaucratisation stérile, le tout au détriment de stratégies, appuyées sur de solides analyses et sur un suivi systématique des intérêts communs essentiels de l'Union» (7).

D'autre part, le «rapport de la Commission» (pour le groupe de réflexion à la conférence intergouvernementale de 1996 (8)) constate en sa page 7 «L'expérience de la politique étrangère et de sécurité commune est décevante à ce stade même s'il ne faut pas parler de jugement définitif au bout de 18 mois d'existence. Toutefois, il faut constater que, autant à cause des faiblesses du traité que d'une interprétation excessivement restrictive de ses dispositions, on n'est pas parvenu à son meilleur usage possible».

Ce rapport ajoute en sa page 63 « La mise en route de la Politique de Sécurité commune a été laborieuse... Les États membres ont adopté des objectifs communs dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité, mais il est loin d'être certain qu'ils aient fourni les moyens de les atteindre». Il affirme enfin en sa page 66 «L'Union de l'Europe occidentale est censée compléter la politique extérieure et de sécurité commune par l'apport d'un élément militaire, tout comme la Communauté la complète par l'apport d'un élément économique supplémentaire. La dimension de la politique commune consacrée à la sécurité et à la défense n'a pas pris véritablement forme».

Ce jugement peut paraître sévère, ne fût-ce que parce que, comme le reconnaissent ces études, il n'y a même pas deux ans que l'Accord créant l'Union européenne fonctionne effectivement et que durant ce temps un certain nombre de positions communes ont été adoptées et d'actions communes entreprises.

Il est, néanmoins, dans l'ensemble, relativement justifié.

3. Dans ce cadre, le rapport du groupe d'experts à haut niveau précise «le constat n'est hélas pas plus encourageant du côté de l'UEO, au moins en ce qui concerne sa tâche d'élaboration et de mise en œuvre des décisions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense (9).

4. En réalité, ce qui semble se passer est que l'Union de l'Europe occidentale continue sa progression -parfois lente ou insatisfaisante, au gré des désaccords ou des accords entre ses États membres, mais néanmoins réelle- sur la lancée qui est la sienne depuis sa réactivation mais que, à la fois à cause des «ratés» de la réalisation de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et de défaut d'articulation vraiment satisfaisante entre ses activités et celles de l'Union européenne, la mission que lui donne le traité de Maastricht, notamment dans la perspective de la future défense commune, se trouve handicapée.

5. Il n'en reste pas moins que le Conseil ministériel de l'UEO a adopté le 14 novembre 1994 à Noordwijk un document contenant des «conclusions préliminaires» d'une politique commune de défense européenne qui devrait se développer en une déclaration d'ensemble sur la sécurité commune dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996.

6. En outre, l'Union de l'Europe occidentale s'efforce de finaliser actuellement un «Livre blanc» (peut-être portera-t-il un autre nom) sur la sécurité européenne.

D - Les moyens de l'Union de l'Europe occidentale et son rôle opérationnel

1. L'Union de l'Europe occidentale a cessé d'être opérationnelle très vite après sa création. On peut même dire qu'elle ne l'a jamais été puisque c'est l'Organisation du traité de Bruxelles, sa première mouture - qui a été rapidement privée en fait de ses possibilités dans ce domaine et que les accords de Paris, remplaçant cette Organisation par l'UEO, a pris soin de lui dénier, formellement cette fois, toute capacité à cet égard (première partie V-3.).

2. Les progrès réalisés par l'Organisation et les nouvelles perspectives et tâches qui s'offrent à elle lui imposent désormais d'être opérationnelle et de se doter des moyens nécessaires à cet effet.

La chose devra être et est en effet une des, sinon la, premières priorités du mandat du nouveau secrétaire général, l'ambassadeur Cutileiro.

Elle a déjà été celle de la présidence portugaise de l'organisation durant le premier semestre de 1995. Non sans succès d'ailleurs, comme l'ont démontré les résultats du Conseil ministériel de Lisbonne du 15 mai 1995, ainsi qu'on le verra sous le IV-4. ci-dessous.

3. Cela dit, l'UEO vient de loin en la matière.

Même après les décisions approuvant sa relance, l'idée de lui rendre quelque activité opérationnelle que ce soit était inacceptable pour certains États membres. La Grande-Bretagne ne voyait-elle pas à l'époque dans l'Organisation, essentiellement un «ginger-man» (un «stimulant») destiné à assurer un meilleur fonctionnement de l'alliance atlantique et une meilleure participation européenne à celle-ci?

Ce n'est donc que prudemment que l'UEO s'est dotée progressivement des moyens lui permettant de devenir opérationnelle et a pris la responsabilité d'opérations effectives. Modeste au début, ce mouvement s'est poursuivi et même accéléré. Bien entendu, malgré d'indéniables progrès, on est encore loin du compte, ce qui explique ce jugement du «groupe d'experts à haut niveau» (deuxième partie III-1.) (10) :

«L'on n'en est pas encore à l'UEO à étudier comment constituer une véritable capacité de projection de forces, dotée des moyens nécessaires y inclus ceux du renseignement, du commandement et de la logistique. En fait la réflexion sur le rôle opérationnel de l'UEO, à *fortiori* sur les moyens nécessaires, n'a pas encore atteint le stade des études».

Ce jugement est compréhensible devant ce qui reste à faire mais doit être, me semble-t-il, fortement nuancé, compte tenu du néant d'où on vient, des positions de certains États membres au moment de la relance de l'Organisation et de ce qui a été acquis malgré tout. Cette nuance est d'ailleurs suggérée par le rapport de la Commission pour le groupe de réflexion préparatoire à la conférence-intergouvernementale de 1996 (deuxième partie I-12.). «Il convient de noter d'ailleurs que la création de l'Eurocorps, ainsi que la création d'autres corps multinationaux, constituent des expériences prometteuses en vue d'une force intégrée et multilatérale responsable devant l'Union de l'Europe occidentale et/ou à l'OTAN» (11).

4. Voyons en effet plutôt ce qui a été réalisé, particulièrement depuis l'adoption du traité de Maastricht, créant l'Union européenne.

La déclaration de décembre 1991 (première partie IV-3.) porte à ce sujet que l'UEO formulera une politique européenne de défense commune et assurera son application concrète grâce à la poursuite du développement de son propre rôle opérationnel.

Elle précise une série de mesures concrètes destinées dès lors à renforcer ce rôle et, particulièrement : la création d'une cellule de planification de l'UEO, une coopération militaire plus étroite, complémentaire de celle de l'Alliance, notamment dans les domaines de la logistique, des transports, de la surveillance et des entraînements stratégiques, l'organisation de rencontres des chefs d'états-majors des États membres, la mise

sur pied d'unités militaires responsables devant l'Organisation, une collaboration renforcée en matière d'armement avec la possibilité d'établir un Agence Européenne des Armements (12) une transformation de l'Institut de l'UEO en une Académie de Sécurité et de Défense.

D'autre part, la déclaration de Petersberg de juin 1992 contient une définition des missions concernant plus spécifiquement l'UEO, orientée essentiellement vers la gestion des crises.

Enfin, le Conseil ministériel de Lisbonne du 15 mai 1995 a été plus loin dans cette direction avec, notamment, la création d'un centre de situations et d'une section de renseignements au sein de la cellule de planification, l'adoption d'un mécanisme provisoire de financement des opérations de l'UEO, la décision de faire du centre satellitaire de Torrejon un organe permanent la signature, en marge de cette réunion, par l'Espagne, la France, l'Italie auxquelles s'est joint le Portugal d'accords, organisant une force terrestre (EUROFOR) et une force maritime (EUROMARFOR) relevant l'UEO mais pouvant être aussi employés dans le cadre de l'OTAN afin de renforcer le pilier européen de l'Alliance.

On peut noter avec une certaine satisfaction qu'aujourd'hui, la cellule de planification existe et fonctionne et que le centre de situations et une section de renseignements y sont ajoutés. Des progrès, peut-être insuffisants mais néanmoins réels, ont été réalisés dans le sens d'une coopération plus poussée avec l'Alliance entraînant, entre autres, le transfert à l'Union de l'Europe occidentale, de plusieurs structures de l'ancien EUROGROUPE qui relevaient auparavant de l'OTAN et qui sont chargées de problèmes de logistique (EURODOG), de communications (EUROCOM) et d'études à long terme des besoins opérationnels (EUROLONGTERM). Mieux encore, la notion de «Combined Joint Task Forces» (CJTF) (deuxième partie II-5.) permet la mise à la disposition de l'Union de l'Europe occidentale de troupes réservées jusqu'alors à l'OTAN (première partie IV-5.)- Les chefs d'état-major se retrouvent régulièrement deux fois par an. Le concept de forces militaires, responsables devant l'UEO a été défini et les forces elles-mêmes constituées (EUROCORPS, Forces amphibies néerlandais-britanniques, la division multinationale allemande, belge, britannique et néerlandaise EUROFOR et EUROMARFOR). L'ancien Groupe Européen Indépendant de Programme (GEIP) relevant de l'Alliance, a été transformé en Groupe Armements de l'Union de l'Europe Occidentale (GAEO) dépendant de cette dernière, ce qui constitue un acquis significatif même si on en n'est pas encore, hélas, à l'Agence Européenne d'Armements. Un centre satellitaire a été établi à Torrejon qui est devenu, à la suite du Conseil de Lisbonne, permanent.

Au cours des dernières années, l'Union de l'Europe occidentale a mené plusieurs missions, dans le contexte défini à Petersberg, comme une opération combinée UEO-OTAN dans l'Adriatique, une surveillance UEO de l'embargo sur le Danube et l'envoi d'un contingent de police à Mostar. Il faut cependant reconnaître que son profil dans les opérations en ex-Yougoslavie est resté assez bas.

Certes, tout cela reste incomplet. Par exemple, les missions de l'UEO demeurent modestes et dépourvues d'une visibilité politique importante. En outre, les États membres ont toujours tendance à agir non dans un contexte UEO mais individuellement, la coopération avec l'Alliance doit être améliorée et approfondie. La notion de forces responsables devant l'UEO existe mais sa mise en pratique, permettant de confirmer l'existence d'une capacité de l'Organisation en matière de projection de forces, se fait encore attendre.

Les résultats acquis comme ceux encore attendus justifient cette constatation du document espagnol du 4 juillet 1995 (deuxième partie I-4.), selon lequel «la mise en œuvre des mesures destinées à renforcer le rôle opérationnel de l'Union de l'Europe occidentale a connu des progrès significatifs mais la tâche ne peut pas être considérée comme achevée et les instruments déjà existant n'ont pas encore été suffisamment testés face aux réalités».

E - L'Union de l'Europe occidentale et la conférence intergouvernementale de 1996

1. Ainsi qu'on l'a vu, le rôle de l'UEO dans la future défense commune de l'Europe occidentale pose un certain nombre de problèmes et des progrès sérieux restent à faire pour que ces problèmes puissent être résolus et que l'Organisation soit en mesure d'assumer ses responsabilités.

Ce sera là assurément un des objets significatifs de la conférence intergouvernementale de 1996.

On en est conscient au sein de l'Union de l'Europe occidentale et on y est décidé à apporter sa contribution à ceux des travaux de cette conférence qui peuvent avoir des implications pour l'Organisation.

2. Dès la déclaration du 10 décembre 1991 (première partie IV-3.) -et conformément au principe que celle-ci établit que la réalisation d'une véritable identité européenne de sécurité et de défense doit être poursuivie graduellement par phases successives- la possibilité est prévue de réexaminer en 1996, en conformité avec l'article J IV.6 du traité créant l'Union européenne, les dispositions de ce traité sur la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et précise que l'UEO reverra «les présentes dispositions» en 1996 (paragraphe 8 de la déclaration).

C'est dans ce contexte que, réuni le 14 novembre 1994 à Noordwijk, le Conseil des ministres de l'Organisation a affirmé que celle-ci devra contribuer aux travaux de la conférence intergouvernementale sur la base de sa propre évaluation dans la mise en œuvre des dispositions de la déclaration de décembre 1991 sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique.

Le Conseil des ministres de Lisbonne du 15 mai 1995 a rappelé cette décision, précisé le mandat approuvé à Noordwijk et chargé le Conseil permanent de présenter aux ministres un rapport à ce sujet lors de leur réunion de novembre 1995 à Madrid.

3. Dans cette perspective, l'actuelle présidence espagnole de l'UEO a préparé un document de réflexion, diffusé le 4 juillet 1995, qui pourra servir de base aux travaux du Conseil permanent.

4. Ce document comporte à la fois une évaluation des progrès déjà accomplis d'une part et des propositions pour l'avenir d'autre part tant en ce qui concerne les relations de l'Union occidentale avec l'Union européenne, ses rapports avec l'Alliance atlantique et son rôle opérationnel. Les conclusions de la partie d'évaluation du document en question sont citées aux I-12, II-8. et IV-4 de la présente partie de cet article.

5. Quant aux propositions pour l'avenir, le papier part de l'accord dégagé à Maastricht (première partie IV-3.) approuvé dans les déclarations du Sommet atlantique de 1994 (première partie II-6.) sur la nécessité de développer graduellement à travers l'Union de l'Europe occidentale une véritable identité de sécurité et de défense dans la perspective à long terme de la définition d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

Il constate que l'obligation de procéder à un exercice de réflexion sur les phases à venir de son développement graduel n'est pas rendue indispensable seulement par la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996 mais aussi par l'impatience croissante des opinions des États d'Europe devant la carence du processus d'édification européenne dans ce domaine. En même temps, l'élargissement tant de l'Union européenne que de l'Union de l'Europe occidentale constitue à elle seule une raison suffisante d'une réforme profonde de leurs Institutions.

Pour l'UEO, notamment, il y a la récente adhésion en tant que membres observateurs d'États dont les politiques de défense se distinguent de celles des autres membres, particulièrement en ce qu'elles n'admettent pas les engagements de défenses collectives, prévues par le traité de Bruxelles, modifié par les accords de Paris et, bien sûr, par le traité de Washington établissant l'Alliance atlantique.

Il y a aussi l'entrée de membres associés, parties à l'Alliance atlantique mais qui ne le sont pas à l'Union européenne, d'où l'émergence de nouvelles asymétries.

Il y a, enfin, la création du statut de partenaires associés pour les nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est qui permet à celles-ci d'avoir, dans le domaine de la sécurité, un rapport privilégié avec l'UEO et l'Union européenne en matière de défense mais qui ajoute à la confusion créée par la multiplication des espèces d'adhésions. Qui plus est, il existe, à terme, la possibilité d'un agrandissement de l'Alliance à son Orient qui ne peut manquer d'avoir des conséquences pour l'UEO et même pour l'Union européenne.

À partir de là, la présidence espagnole s'efforce de définir les principes qui, selon elle, bénéficient d'un consensus de la part des membres de l'Union de l'Europe occidentale et à partir desquels des options peuvent être précisées. Ces principes sont pensés et rédigés avec toute la prudence que requiert le caractère sensible du domaine abordé. La défense n'est-elle pas une des compétences qui touchent au plus près la souveraineté nationale? Il n'est donc pas étonnant que le respect de celle-ci se trouve précisé avec sa conséquence logique : la règle du consensus.

On note aussi, entre autres, la nécessité de maintenir la mission de défense collective de l'Union de l'Europe occidentale et la reconnaissance, conforme à la doctrine de l'UEO depuis son origine de l'Alliance atlantique comme élément essentiel de la sécurité européenne avec toutes les suites que cela implique ainsi que la priorité à donner aux capacités opérationnelles de l'UEO.

C'est dans le cadre ainsi créé que la présidence espagnole développe ses options et, particulièrement, soit celle d'un partenariat renforcé entre une Union de l'Europe occidentale autonome et l'Union européenne, soit celle d'une convergence UEO-Union européenne, soit celle de l'incorporation de la défense européenne dans le second pilier de l'Union.

6. À ce document espagnol s'ajoutent et continueront à s'ajouter des contributions préparées, dans la perspective de la conférence intergouvernementale, par les pays membres, contributions abordant l'en semble des problèmes de l'Union européen ne y compris, bien sûr, car il s'agit d'un centre majeur d'intérêt, ceux de la Politique Extérieure et de Défense commune avec toutes les suites que cela a pour l'UEO.

7. Le Parlement européen, de son côté, a avancé en vue de la conférence, une série de propositions très détaillées dans le rapport Bourlanges-Martin tandis que la Commission européenne n'est pas restée inactive, bien au contraire, à cet égard, comme prouve le rapport du groupe d'experts à haut niveau (deuxième partie III-2.) et celui destiné au groupe de réflexion préparatoire à la conférence intergouvernementale (deuxième partie 1-12.).

Le rapport du groupe d'experts à niveau avait avancé, dans ce contexte, une série de propositions quant aux mesures à prendre qui pourraient être arrêtées et mises en œuvre sans modifier les traités et quant aux réformes et changements institutionnels à décider lors de la conférence intergouvernementale. Au nombre des premières, on trouve : la création d'une capacité centrale d'analyse et d'évaluation articulée sur le processus institutionnel, l'amélioration des bases fonctionnelles de la PESC et de l'UEO et la promotion d'une synergie entre les trois piliers. Quant aux seconds, ils concernent les moyens militaires communs à mettre à la disposition de l'Union en appui à la PESC, le cheminement vers une défense collective (au sens de l'article 5 du traité de Bruxelles, la mise en place d'une capacité, centrale mais non exclusive, de proposition, la rénovation du processus décisionnel, la visibilité et la représentation de l'Union sur la scène politique internationale.

Conclusions

1. Le principal objet de la conférence intergouvernementale sera d'examiner les progrès effectués par l'Union européenne à partir du traité de Maastricht et de dégager les moyens d'améliorer le fonctionnement de celui-ci.

2. Les problèmes dont la conférence aura à traiter sont essentiellement, en ce qui concerne l'Union de l'Europe occidentale :

- la relation entre celle-ci et l'Union européenne.

On connaît (voir deuxième partie V-5 ci-dessus) les options qui s'offrent à cet égard, soit celle d'un partenariat renforcé, soit celle d'une convergence, soit celle de l'incorporation de la défense européenne dans l'Union européenne. Si cette dernière solution n'est pas retenue, on aura alors à trancher sur des questions, telles que le rapprochement administratif de l'UEO et de l'UE, le rapprochement des États membres et pays

observateurs de l'UEO et la confirmation de la position de l'Union de l'Europe occidentale sous le couvert de la PESC, notamment en ce qui concerne les dispositions en matière de l'action commune;

- la poursuite du développement des capacités opérationnelles de l'Organisation.

La relation UEO-Alliance ne pourra pas être ignorée et, ce, d'autant plus que se prépare actuellement une négociation sur l'articulation entre l'Union européenne et les États-Unis.

Tout ceci conditionnera le rôle de l'UEO dans la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne.

3. Tous les États intéressés ne partagent toutefois pas la même vision de l'ampleur du rôle de cette conférence.

Certains, comme le Royaume-Uni, souhaitent s'en tenir, à cet égard, à un ordre du jour limité qui porterait sur des problèmes essentiellement d'organisation concernant des aménagements courants de la gestion de l'Union européenne. D'autres et, notamment, l'Allemagne et la France mais assurément aussi la Belgique souhaiteraient aller plus loin.

4. Ses travaux s'avéreront en tout état de cause difficiles et risquent de décevoir, au moins dans une certaine mesure, les plus ambitieux en matière d'édification de notre Europe.

5. En réalité, le processus de construction européenne se présente de manière très différente selon qu'on considère ce qui a été accompli depuis ses débuts ou ce qui demeure à faire pour le compléter.

6. Ce qui a été accompli est considérable et donc encourageant. Ce qui reste à faire ne l'est pas moins et peut entretenir un sentiment de frustration. Il n'est donc pas étonnant que les problèmes que soulève, pour l'Union de l'Europe occidentale, la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne soient d'une ampleur impressionnante.

7. Il ne faut toutefois pas que cela soit cause de découragement. En effet, les progrès accomplis depuis la relance en 1984 sont extrêmement significatifs. Si la volonté des États membres est suffisante pour lui en donner les moyens, l'Union de l'Europe occidentale peut, au sein de l'Union européenne et à sa place dans celle-ci, jouer un rôle utile, voire éminent.

8. Après tout, un fait est certain : c'est la première fois depuis le début du processus de construction de notre Europe qu'une tentative pour créer une dimension européenne de la sécurité et de la défense n'a pas constitué un échec, ne s'est pas perdue dans une impasse, ne s'est pas traduite par des déclarations sans lendemain, ne s'est pas soldée par des demi-échecs.

Article rédigé en octobre 1995

(1) Conclu par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

(2) «L'UEO» - Studia diplomatica - vol. XXXVIII - 1985 - Num. 6 - Bruxelles - page 684.

(3) Office des Publications officielles des Communautés européennes - Luxembourg 1995.

(4) Les ministres ont rappelé que, depuis 35 ans l'Alliance atlantique, qui demeure le fondement de la sécurité européenne, a permis de sauvegarder la paix sur le continent. Celle-ci a rendu possible la construction européenne. Les ministres sont convaincus qu'une meilleure utilisation de l'UEO contribuera non seulement à la sécurité de l'Europe occidentale mais aussi à l'amélioration de la défense commune de l'ensemble des pays de l'Alliance atlantique et au resserrement des liens de solidarité de ses membres. Les ministres ont mis l'accent sur le caractère indivisible de la sécurité dans la zone du traité de l'Atlantique Nord. Ils ont rappelé en particulier la contribution essentielle et substantielle de tous les alliés européens et ont souligné l'importance capitale de la contribution de leurs alliés qui ne sont pas membres de l'UEO pour la sécurité commune. Ils ont souligné la nécessité d'une concertation aussi étroite que possible avec eux en tant que complément à leur effort commun.

Les ministres sont convaincus qu'une coopération accrue au sein de l'UEO contribuera également au maintien d'une puissance militaire et d'une solidarité politique suffisantes et, sur cette base, à la recherche de relations plus stables entre les pays de l'Est et de l'Ouest, en encourageant le dialogue et la coopération.

(5) Dans ces conditions, la sécurité des pays d'Europe occidentale ne peut être assurée qu'en relation étroite avec nos alliés nord-

américains. La sécurité de l'Alliance est indivisible. Les relations transatlantiques reposent à la fois sur des valeurs et des intérêts communs. Tout comme l'engagement des démocraties nord-américaines est crucial pour la sécurité européenne, une Europe occidentale libre, indépendante et de plus en plus unie est essentielle pour la sécurité de l'Amérique du Nord. Nous sommes convaincus que la politique équilibrée que préconise le rapport Harmel demeure valable. La solidarité politique et un potentiel militaire adéquat au sein de l'Alliance atlantique, la maîtrise des armements, le désarmement et la recherche d'une détente véritable restent partie intégrante de cette politique. Sécurité militaire et politique de détente ne sont pas contradictoires, mais complémentaires.

(6) Diffusé à Bruxelles le 19 décembre 1994.

(7) Pages 3 et 4.

(8) Op. cit. deuxième partie I-12.

(9) Page 4.

(10) Op cit. page 4.

(11) Op. cit. deuxième partie I-12 - page 66.

(12) Ce projet d'Agence d'armement franco-allemande et, à terme, européenne, fait l'objet de négociations actives, notamment dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale.