

# La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme

André Dumoulin | Attaché à l'École royale militaire (Bruxelles), enseignant à l'Université de Liège, membre du RMES. L'auteur n'engage pas les institutions de rattachement.

C'en est joué. À la fin de ce mois de juin 2011, la seule organisation historique européenne attachée à la sécurité et la défense va s'effacer. La disparition d'une organisation internationale est assez rare pour être soulignée même si l'Union de l'Europe occidentale (UEO) fut affublée du titre de « Belle au bois dormant » entre ses quelques réactivations, prouvant par là-même une sorte d'indifférence des capitales à son égard. Le « Phénix renaissant de ses cendres » ne peut plus symboliser cette organisation depuis l'avertissement du Sommet UEO de Marseille en décembre 2000 qui vit les dix États-membres à part entière préciser les transferts de fonction au profit de l'Union européenne, de l'Otan, en maintenant temporairement une structure résiduelle symbolique sans pertinence ni influence politique.

Cependant, l'UEO a pu être considérée comme une « coopération renforcée » de dix États-membres de l'Union européenne (les membres de l'UEO à part entière) et un garde-fou par son article V de défense collective, tant que l'UE n'avait pas adopté et ratifié le Traité de Lisbonne qui reprend à son compte une clause de défense collective, bien que sous une forme atténuée vis-à-vis de celle de l'UEO.

Nous ne referons pas l'histoire de l'UEO, une littérature existe à ce sujet. L'acte funèbre est dit et la fin de l'organisation fut tout sauf élégante, entre atermoiements, pressions nationales, instrumentalisation et marginalisation par les diplomatie nationales mais aussi par les poids lourds que sont l'Alliance atlantique, dans un premier temps de son histoire et l'Union européenne, par la suite. Trois processus d'affaiblissement et de décrédibilisation de l'UEO furent à l'œuvre. Entre 1948 et 1960, ce fut le processus de dessaisissement de l'organisation, puis celui d'une UEO « se reposant » à l'ombre de l'Alliance. De 1980 aux années 90, ce fut la domination subtile de l'Otan et de l'UE par la prégnance culturelle atlantique, l'influence hexagonale et le retourment « hiérarchique » de l'UE (*via* les traités). Enfin, après 1999, fut observé le processus de « déstructuration » de l'UEO par les instances de l'UE et l'appui des capitales au profit de la PESD/PSDC.

L'UEO restera comme la « laissée pour compte » de la géopolitique sécuritaire du Vieux Continent malgré ses quelques missions et son héritage qui ne fut pas mince.

## De l'héritage

En effet, il ne faut pas bouder l'héritage de l'UEO à qui l'Union européenne doit beaucoup : cellule de planification (1993), centre satellitaire de Torrejón (1993), centre de situation (1996), comité militaire (1998), plans génériques, définition des forces en attente d'emploi (prédésignation), forces relevant de l'UEO (Eurocorps, Eurofor, Euromarfor, force amphibie hispano-italienne, force amphibie anglo-néerlandaise, division multinationale anglo-belgo-germano-néerlandaise, état-major germano-néerlandais du 1<sup>er</sup> Corps, etc.), exercices de l'UEO et expériences de missions de gestion de crise de l'UEO, le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO, 1993) et l'Organisation armement de l'Europe occidentale (OAEO, 1996), ces deux derniers organes léguant en partie leurs compétences à l'Agence européenne de défense (AED). Quant à l'Institut d'études de sécurité de l'UEO à double fonctions (expertise-conseil et information au public), il alimenta la réflexion politique et militaire sur les questions relatives à la diplomatie, la sécurité et la défense, grâce à ces directeurs le plus souvent sourcilleux sur leur autonomie académique.

Les opérations UEO dans le Golfe et dans les Balkans, certes modestes, permirent à l'UE d'apprendre et surtout d'assimiler une série d'outils et de fonctions au profit de la montée en puissance de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dans ses aspects militaires mais aussi et surtout civils (Mostar, Albanie). C'est dans la gestion des crises que l'UE a le mieux exploité les travaux préparatoires de l'UEO. Il en va de même s'agissant des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) dont les prémisses doctrinales et fonctionnelles furent lancées entre l'Otan et l'UEO, même s'il fallu attendre 2003 pour que les accords « Berlin-Plus » soient finalisés entre l'Otan et l'UE. Enfin l'UE s'est alignée sur les standards UEO/Otan pour la certification de sécurité.

Il y eut également l'héritage politico-doctorial reposant sur les missions dites de Petersberg que l'UE s'est appropriées lors de la signature du Traité d'Amsterdam, mais plus directement encore lors du Sommet de Cologne de l'UE (1999). Sans oublier les réflexions stratégiques de l'UEO autour des Sommets de Lisbonne et de Madrid en 1995 préparant en quelque sorte la Stratégie européenne de sécurité de l'Union européenne en 2003. Il y eut aussi cette ouverture de l'UEO au dialogue paneuropéen avec les pays d'Europe centrale et orientale, la Russie, l'Ukraine, les pays balkaniques, les pays neutres et les pays de la rive Sud de la Méditerranée. D'une certaine manière, l'UEO a lancé des ponts et facilité la coopération, facilitant en quelque sorte les élargissements futurs de l'UE et de l'Otan grâce à ses statuts différenciés, encore que ceux-ci compliquaient bien les procédures.

Soulignons également l'héritage parlementaire avec l'Assemblée de l'UEO qui fut un des seuls instruments parlementaires conduisant, par ses rapports et ses réflexions, à une prise de conscience de l'importance de la sécurité et de la défense commune, de la nécessité de maintenir les ponts transatlantiques et de l'urgence à

organiser une structure interparlementaire européenne qui associe parlementaires nationaux et Parlement européen. Elle sera la dernière à se mettre en avant encore en 2011, quand bien même les capitales eurent déjà scellé son destin. Assemblée qui fut trop peu entendue mais qui faisait référence par ses travaux et son suivi de la PESD.

À partir du Sommet de Marseille, l'UEO résiduelle allait, en effet, se réduire au domaine parlementaire (l'Assemblée) et juridique (le Traité) alors que le Conseil ne se réunissait plus, que son Secrétaire général, occupé par sa fonction de Haut Représentant de l'Union, ne s'y était jamais investi. Le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) et l'Organisation armement de l'Europe occidentale (OAEO) allaient disparaître respectivement en mai 2005 et août 2006, suite à la montée en puissance de la nouvelle Agence européenne de défense. Et ce qui était pressenti depuis plusieurs mois allait se concrétiser : des responsables britanniques, réunis à Londres en février 2010, allaient recommander au *Foreign Office* la dissolution de l'organisation du Traité de Bruxelles modifié. Le 31 mars 2010, les dix États-membres publièrent une déclaration commune annonçant la fermeture de l'organisation au plus tard en juin 2011. Le symbole de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense allait disparaître sous les coups de boutoir et les agendas spécifiques de l'UE et de l'Otan.

### De la résistance des parlementaires de l'UEO

L'Assemblée parlementaire de l'UEO a tenté d'organiser sa survie durant ces dernières années et de manière assez mouvementée, sinon déconcertante. L'Assemblée est née avec le Traité de Bruxelles modifié (1954). À la différence du Parlement européen, les parlementaires de l'UEO n'ont pas été élus au suffrage universel direct. L'Assemblée est donc organisée à partir de membres des Parlements nationaux des États parties au traité dont les représentants siègent à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'article IX du Traité implique que l'Assemblée de l'UEO n'existe que par le biais de ses relations avec le Conseil ministériel qui doit lui présenter un rapport annuel. Cette forte limitation fut en partie levée par le volontarisme des parlementaires qui décidèrent, par sa charte (sorte de préambule au règlement intérieur de l'assemblée), d'élargir leurs pouvoirs. Ce fut le cas en octobre 1955 puis lorsqu'il s'est agi d'introduire des statuts différenciés pour les délégations des parlementaires. Cependant, l'Assemblée de l'UEO n'a aucun pouvoir législatif ni budgétaire et ne dispose que d'un très faible pouvoir de contrôle de l'exécutif, à savoir le Conseil.

Tenter de croître et d'embellir par elle-même, souvent en opposition avec le Conseil, fut un comportement historiquement récurrent dans les manœuvres de l'Assemblée. Reste que le peu d'entrain (depuis les sessions de juin et décembre 2001) de Javier Solana, alors Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc), mais aussi Secrétaire général de l'UEO, à répondre aux

invitations de l'Assemblée de l'UEO pour venir parler en son sein, avait pour explication officielle un calendrier toujours surchargé. Priorité était, en réalité, donnée à la Pesc-PESD qui concerne uniquement l'UE, de sorte que l'organe parlementaire légitime le plus proche de son mandat de Haut Représentant restait, pour lui, le Parlement européen où les débats étaient, et sont encore, généralement moins critiques et les louanges plus courantes (si ce n'est à propos de la question du contrôle parlementaire de la PESD) depuis que la sous-commission a modifié « sa culture interne ».

Plusieurs méthodes furent utilisées par l'Assemblée ces derniers temps pour tenter de se dissocier de l'avenir de l'UEO en voie d'extinction.

- Le principe de « la sirène » ou le jeu des appellations pour « prendre contact » avec les instances européennes en jouant d'une moindre visibilité de l'UEO. Elle s'est ainsi successivement appelée « Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense » (2000), « Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense » (2003) et « Assemblée européenne de sécurité et de défense » (2008).

- Le principe de « l'avaleuse » par le jeu des statuts différenciés pouvant être lus comme une tentative d'élargir la composition de l'Assemblée par de nouveaux statuts des représentants de parlements de pays tiers ou d'organisations (Parlement européen, Otan, OSCE - *la chaise Parlement européen resta vide, pour l'essentiel*) pour augmenter relais, soutiens et importance de l'Europe élargie.

- Le principe du « haut-parleur » ou le jeu des rapports « imprégné PESD » et des interpellations et questions parlementaires au Conseil de l'UEO sur la PESD afin de tenter d'animer une matière qui était du ressort parlementaire de la Sous-commission sécurité-défense (SEDE) du Parlement européen. Une façon de lutter contre un processus de marginalisation alors que les réponses du Conseil, *via* le directeur du Secrétariat de l'UEO, ne pouvaient qu'être laconiques après la décision de Marseille.

- Le principe de « l'indélicatesse » par le jeu des strapontins d'un hémicycle par trop vide de parlementaires (*relevons également qu'à la SEDE, les fauteuils ne sont pas toujours très occupés : inscriptions, présences, indemnités et visites touristiques doivent être parfois mis en rapport pour comprendre ce phénomène de désertion ou de « trop plein »*) permet de le remplir parfois par du personnel administratif pour faire nombre ; ce, afin que les invités « gouvernementaux en discours » ne considèrent l'Assemblée comme un lieu déserté et inutile, comme une coquille vide.

- Le principe de « l'ostracisme » et de l'amour haine entre les dirigeants de l'Assemblée parlementaire de l'UEO et les représentants du Conseil de l'organisation, pouvant aller assez loin dans les tensions, les objectifs des uns et des autres n'étant pas les mêmes, entre du parlementarisme et de l'intergouvernementalisme.

- Le principe de « l'arrière-garde » par le jeu de propositions visant au mieux à créer une organisation nouvelle interparlementaire en matière de PSDC et réengageant une partie du personnel de Paris au sein du Secrétariat du Coreper (Comité des représentants permanents), tout en soutenant une conférence réunissant parlementaires nationaux et SEDE spécialisés.

Nous connaissons la suite. L'Assemblée n'a pas réussi à survivre à la fin de l'organisation et la proposition finale de créer une nouvelle organisation interparlementaire structurée a échoué à Bruxelles lors d'une conférence au Parlement belge, les 4 et 5 avril derniers. Il s'agira alors au mieux de l'organisation deux fois par an d'une Conférence interparlementaire européenne (parlementaires nationaux, Parlement européen et observateurs) sans organe permanent, avec pour lieu de réunion soit la capitale du pays tenant la présidence soit le Parlement européen. Restent à en clarifier les modalités de fonctionnement, sans doute sous la présidence polonaise. L'idée de fond est de réunir les responsables nationaux contrôlant les budgets de défense et les parlementaires bons connaisseurs du mécanisme PSDC, nonobstant le fait que les parlementaires européens n'ont pas le même pouvoir d'influence que leurs homologues nationaux. Sachant qu'ils n'auront au final aucun pouvoir de sanction et de contrôle au sens strict mais seulement un pouvoir de recommandation dans le suivi de la Pesc/PSDC. Nous sommes là dans un cadre informatif essentiel pour alimenter le soutien des opinions publiques aux opérations de gestion de crise. Reste que lors la dernière session de l'assemblée, le Belge Armand de Decker alla jusqu'à suggérer à *Lady Ashton* (absente) d'exprimer ouvertement son besoin d'une telle conférence interparlementaire pour recueillir les opinions des Etats-membres.

\*\*

L'Union de l'Europe occidentale est progressivement devenue une « organisation intergouvernementale de trop ». Certes la dimension diplomatique a joué pleinement pour accélérer sa disparition, les motifs budgétaires étant mis sur la table par les capitales qui financent l'organisation et l'Assemblée. Certes, les parlementaires de l'UEO n'ont peut-être pas suffisamment réduit leurs dépenses. Ils ont pu également irriter « en sur-jouant » les discours politiques sur la Pesc/PSDC et en surestimant leur importance. Le 9 mai dernier, le jour même du 61<sup>e</sup> anniversaire de la déclaration de Robert Schuman, l'Assemblée de l'UEO organisait sa 60<sup>e</sup> et dernière session. L'atmosphère y fut des plus moroses. Néanmoins au-delà de l'héritage important et de l'importance à accorder aux questions délicates autour du plan social (reclassement des personnels et suivi des pensions de retraite), l'UEO est un grand sujet d'études et d'analyses car elle présente par son évolution, ses enjeux entre européistes et atlantistes, entre Otan et Union européenne, entre son imprégnation otanienne et sa culture d'unification européenne, un laboratoire sur la complexité et la difficulté à produire de l'identité et de l'institutionnel en matière de sécurité et de défense sur le Vieux continent. Quant à la simplification de

l'organigramme, gageons que cela ne va pas automatiquement faciliter la lecture relationnelle UE-Otan-ONU-OSCE ni assurer l'efficacité de la nouvelle Conférence interparlementaire européenne pour la sécurité et la défense commune.

#### ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- The European Defence Debate 1955-2005*, Assembly of Western European Union, Paris, 2005.
- Patrice Van Ackere : *L'Union de l'Europe occidentale* ; PUF, 1995.
- André Dumoulin et Éric Remacle : *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne* ; Bruylant, 1998.
- André Dumoulin : *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)* ; Bruylant, 2005.
- Jean-Philippe Roux : *L'Europe de la défense. Il était une fois...* ; L'Harmattan, 2005.
- André Dumoulin : *L'UEO et la politique européenne de défense* ; La Documentation française, septembre 1995.
- Anne Deighton & Éric Remacle (eds) : « *The Western European Union, 1948-1998* », *Studia diplomatica*, n° 1-2, 1998.
- Marc Ronald De Vore : « *A convenient framework: the Western European Union in the Persian Gulf, 1987-1988 and 1990-1991* », *European Security*, vol. 18, n° 2, Routledge, juin 2009.
- Index des rapports de l'Assemblée (1956-2009), Assemblée européenne de sécurité et de défense, Paris, décembre 2009.
- Débat sur la défense européenne 1955-2005, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 2005.
- Olivier Jehin, « La bataille de Bruxelles ne fera pas de victime », *EDD*, 5 avril 2011.
- André Dumoulin, « Les parlementaires parlent aux parlementaires », *EDD*, 7 avril 2011.
- André Dumoulin et Philippe Manigart (dir.) : *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune. Acteurs, positions, évolutions* ; Bruylant, Bruxelles, 2010.
- Le site [www.cvce.lu](http://www.cvce.lu) a intégré une gigantesque banque de données multimédias très accessible sur l'histoire européenne, dont celle de l'UEO.