

L'OTAN ET LE NOUVEAU CONCEPT EUROPÉEN DE DÉFENSE

par

Anne CAMMILLERI

Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise

Le concept européen de défense est en train de connaître une mutation exceptionnelle en raison notamment de la révision du Traité sur l'Union européenne. Mais en réalité cette évolution est indissociable de celle de la structure de l'OTAN. Les premiers signes de rapprochements de ces évolutions sont factuels : force est de constater la montée en puissance des sommets dont le calendrier récent est particulièrement chargé. Au cours du sommet d'Helsinki entre les présidents des États-Unis et de la Fédération de Russie le 20 mars 1997, trois points étaient à l'ordre du jour : l'élargissement de l'OTAN à certains pays de l'Est et la définition de la nouvelle coopération entre l'OTAN et la Russie, le désarmement entre les deux puissances et un volet économique permettant d'appuyer les actions russes vers le libéralisme. L'objectif recherché de ce sommet était la préparation de l'acte fondateur signé à Paris le 27 mai 1997, par les États membres de l'OTAN et la Fédération de la Russie. Des rencontres entre le Secrétaire général de l'OTAN M. Solana, et M. Primakov, ministre russe des Affaires étrangères se sont déroulées régulièrement afin de préparer cet acte, dont les principes ont été posés lors du sommet d'Helsinki. Or cette rencontre est un préalable substantiel au prochain sommet de Madrid les 8 et 9 juillet 1997 réunissant les États membres de l'OTAN pour discuter de l'adhésion de nouveaux états candidats, puisque le Président russe a réaffirmé lors du sommet d'Helsinki son inquiétude quant à certaines de ces adhésions. L'impact du sommet d'Helsinki sur l'OTAN est donc indéniable.

Parallèlement, le 13 mai 1997, a eu lieu le Conseil des ministres annuel, sous présidence française des États membres de l'UEO à Paris, ayant pour objectif de renforcer le concept de sécurité européenne de défense, notamment par la création au sein de l'UEO d'un comité militaire, proche de celui déjà existant au sein de l'OTAN. Enfin, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale visant à la révision du traité sur l'Union européenne, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg ont proposé un texte définissant le nouvel article J.4 précisant le processus de "*l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne, selon une procédure en trois étapes*"¹. Ce texte devra être, quant à lui, approuvé lors du sommet européen d'Amsterdam les 15 et 16 juin 1997 réunissant les 15 états membres de l'Union européenne et visant à l'élaboration d'une conception commune des défis de sécurité en Europe, sans que le sommet extraordinaire du 23 mai 1997 n'ait eu d'influence déterminante sur cette question.

De plus, lors du sommet européen d'Amsterdam, la question de l'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale sera abordée. Les intérêts de l'OTAN et de l'Union européenne connaissent ici un point de rencontre non négligeable. De plus, le Président Clinton a fait savoir "*qu'une sorte de document commun*" pourrait être paraphé par lui et les présidents de Lettonie, Lituanie et d'Estonie après le sommet de l'OTAN à Madrid les 8 et 9 juillet 1997 définissant un

¹ Voir le projet de rédaction de l'article J.4, publié en annexe.

partenariat de sécurité, alors que le Secrétaire général de l'UEO, M. José Cutieiro, a fait en avril 1997 sa première visite officielle en Lettonie afin de négocier pour cet état un statut "membres associés" aux activités de l'organisation. Comme pour mieux afficher les intérêts communs de ces trois organisations internationales une série de trois exercices militaires ont eu lieu : le premier, "*Exercice Linked Seas*", préparé par l'OTAN, au large de l'Espagne et du Portugal du 5 au 19 mai 1997, avait pour objectif de tester la capacité d'une force militaire maritime internationale à soutenir un dispositif terrestre de l'OTAN en interposition entre deux nations qui ont conclu un "cesser le feu"² ; le deuxième, "*Odax 97*" du 20 au 30 mai dirigé par le commandement nord-ouest Europe de l'OTAN visait la sortie de 500 avions par jour au dessus de la France, du Royaume-Uni et de la Méditerranée ; le troisième, "*l'île d'or 97*", du 18 mai au 2 juin, associait 11 nations autour de trois porte-avions, le Clemenceau français, le Kennedy américain et le Garibaldi italien et 60 bâtiments, dont deux sous-marins nucléaires d'attaque afin de simuler une crise de grande ampleur permettant d'évaluer le nouveau concept de "nation-cadre". Le concept européen de défense connaît donc un regain d'actualité lié à l'extrême urgence de le moderniser. Mais il n'en demeure pas moins que l'acte fondateur du 27 mai 1997 entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé à Paris entraîne des conséquences sur l'organisation de l'OTAN (I) et sur l'identité européenne de sécurité et de défense (II).

I. LE RÔLE DÉTERMINANT DE L'ACTE FONDATEUR SUR L'ORGANISATION DE L'OTAN

L'acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé le 27 mai 1997 à Paris établit une coopération politique et militaire approfondie, dont la portée des instruments mis en oeuvre est loin d'être négligeable.

1.1. Une coopération politique et militaire approfondie

L'"acte" n'est qu'un *gentlemen agreement*, mais il définit les fondements démocratiques du partenariat OTAN-Russie en matière militaire.

1.1.1. L'Acte fondateur, un "gentlemen agreement"

Malgré l'absence de caractère juridique de l'acte qui est un "*gentlemen agreement*", la Fédération de Russie a mis en oeuvre une stratégie politique de ratification particulière.

◊ L'absence de caractère juridique de l'Acte

La qualification d'acte est bien peu éclairante, si ce n'est qu'elle se substitue à celle de Charte initialement proposée par M. Eltsine. L'acte du 27 mai 1997, qui prend effet à la date de sa signature, prévoit qu'il n'affecte pas la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale, ou le rôle de l'OSCE. Il n'entraîne aucune conséquence sur les obligations juridiques relevant du droit international, notamment relevant de la Charte des Nations Unies ou de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Il repose essentiellement sur la reconnaissance du principe de la "*confiance réciproque*". On retrouve ainsi la définition des *gentlemen agreements* c'est-à-dire "des accords entre dirigeants politiques qui ne lient pas les États qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi"³. Il se rapproche ainsi plus de cette définition que d'un traité ou un accord en forme simplifié. Il n'est pas sans rappeler "*l'Acte final d'Helsinki*" de 1975. L'engagement politique est certain puisque le préambule énonce que l'OTAN et la Russie se fondent "*sur un engagement politique durable souscrit au plus haut niveau politique ...*". Il appartient donc à la "*soft law*" même s'il existe un élément qui pourrait permettre de s'interroger sur cette classification. L'acte

² Rapport Urbain "Le rôle opérationnel de l'UEO", n°13-27. Assemblée de l'UEO, 43ème session, 13 mai 1997, doc. 1567.

³ M. Virally "La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus". *A.I.D.I.*, 1983, p. 208.

de 1997 énonce en effet que *"le secrétaire général de l'OTAN et le Gouvernement de la Fédération de Russie remettront au Secrétaire général des Nations Unies et au Secrétaire général de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe le texte du présent Acte en demandant de le distribuer à tous les membres de leurs organisations"*. On ne peut assimiler une distribution à un enregistrement formel. Cette dernière disposition ne peut être interprétée qu'en fonction d'une volonté d'affirmer un engagement politique important et non à la mise en oeuvre d'une procédure de ratification d'un traité. L'acte final d'Helsinki en 1975 ne prévoyait pas de clause annonçant son enregistrement auprès du Secrétariat de l'ONU. Mais un second élément perturbe cette analyse puisque l'Acte prévoit que l'OTAN et la Russie *"prendront les mesures appropriées pour assurer sa mise en oeuvre conformément à leurs procédures"*. Or un *gentlemen agreement* n'impose aucune procédure de ratification équivalente à celle d'un traité. Dès lors, on peut simplement interpréter cette disposition comme un engagement à réviser les traités déjà en vigueur qui sont concernés par les dispositions et une invitation à en conclure d'autres.

◇ La stratégie de ratification russe

Le ministre des Affaires étrangères russe M. Primakov, au cours des négociations, et M. Eltsine ont pourtant toujours précisé que l'acte serait soumis à la Douma. En effet la Constitution russe prévoit l'intervention de la Douma dès lors que l'adoption de la loi par cette dernière porte sur la ratification des *traités internationaux* de la Fédération. Puis elle doit ensuite faire l'objet d'un examen par le Conseil de la Fédération⁴. En cas de désaccord entre la Douma et le Conseil de la Fédération, *"la loi fédérale est considérée comme adoptée, si lors du second vote, ont voté en sa faveur au moins les deux tiers des députés de la Douma d'État"*⁵. Par ailleurs la Cour constitutionnelle peut faire l'objet d'une saisine pour statuer sur la conformité de la Constitution des traités internationaux non entrés en vigueur⁶. Il en résulte que la

position officielle russe semble être de reconnaître à l'acte la valeur juridique d'un traité. Une telle situation n'est pas sans danger quant à l'effectivité de l'application du compromis, puisque cela risque de prendre un temps considérable et pourrait de fait constituer un élément de pression non négligeable sur l'Alliance en ce qui concerne son élargissement et sur l'obtention d'avantages économiques négociés avec le Président Clinton. Mais si le Président Clinton envisage de soumettre l'acte au Sénat et les autres États signataires membres de l'OTAN en font de même selon leurs procédures Constitutionnelles, la qualité de traité serait alors applicable. Mais rien aujourd'hui ne permet d'affirmer le choix d'une telle démarche.

1.1.2. Les fondements politiques du partenariat

Cet acte tourne une page historique importante en déclarant en préambule que *"l'OTAN et la Russie ne se considèrent pas comme des adversaires. Elles ont pour objectif commun d'éliminer les vestiges de l'époque de la confrontation et de la rivalité, et d'accroître la confiance mutuelle et la coopération. Le présent acte réaffirme la détermination de l'OTAN et de la Russie de donner corps à leur engagement commun de construire une Europe stable, pacifique et sans division, une Europe libre au profit de tous les peuples. Prendre cet engagement au plus haut niveau politique marque le début d'une relation fondamentalement nouvelle entre l'OTAN et la Russie"*. Cette relation nouvelle repose sur la reconnaissance de l'indivisibilité du concept de sécurité et sur des fondements politiques.

◇ La reconnaissance de l'indivisibilité du concept de sécurité

La première partie de l'Acte vise à affirmer que la sécurité de la communauté européenne *"euro-atlantique est indivisible"*. La Russie et l'OTAN s'engagent à contribuer à l'instauration en Europe d'une sécurité commune et globale. Cette dernière est largement fondée sur la mise en oeuvre d'instruments soit de prévention des conflits telle que la *"diplomatie préventive"*, soit opérationnels au niveau régional et sous le contrôle de l'ONU ou de l'OSCE. Cette coopération sera mise en oeuvre dès lors que certains

4 Art. 106 d) de la Constitution de la Fédération de Russie approuvée par référendum le 12 décembre 1993.

5 Art. 105 de la Constitution de la Fédération de Russie.

6 Art. 125.2 d) de la Constitution de la Fédération de Russie.

risques apparaîtront : l'acte dresse leur liste non exhaustive : le nationalisme agressif, la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques, le terrorisme, la persistance de violations des droits de l'Homme et des personnes appartenant à des minorités nationales ainsi que des différends territoriaux non résolus.

◇ Les fondements politiques de l'Acte

Le partenariat mis en place est fondé sur la transparence, la stabilité et l'égalité. Il reconnaît les principes démocratiques, le pluralisme politique, la primauté du droit, le respect des droits de l'Homme et des libertés civiles et le développement d'économie de marché. Enfin, il s'inscrit dans le respect de la paix, avec la reconnaissance des principes tels que ceux du respect de l'abstention du recours à la force armée, la souveraineté des États et l'intégrité territoriale. Avec une telle mention, la Fédération de la Russie réaffirme officiellement son engagement vers une économie de marché et son engagement au respect des principes fondamentaux depuis la signature de son adhésion au Conseil de l'Europe le 28 février 1996. Ces fondements sont, par ailleurs tous déjà respectés par les États membres de l'OTAN. L'indivisibilité du concept de sécurité européenne, tout en maintenant le lien transatlantique, permet ainsi une réaffirmation de son engagement vers une démocratie pluraliste.

1.2. La portée des instruments de la coopération

Le *gentlemen agreement* contient des dispositions ayant un caractère obligatoire notamment la création d'un nouveau Conseil conjoint permanent OTAN-Russie et a des conséquences économiques et politiques non négligeables.

1.2.1. La création d'un nouveau Conseil conjoint permanent OTAN-Russie

Il fonctionnera selon une procédure consensuelle et son champ d'action est très largement défini.

◇ Un fonctionnement consensuel

La Présidence sera conjointement assurée par un représentant de la Fédération de Russie ayant rang d'ambassadeur, par le Secrétaire général, de l'OTAN et l'un des

représentants des États membres de l'OTAN par roulement. Il devra instaurer "*des niveaux croissants de confiance ainsi qu'une unité de dessein et des habitudes de consultation et de coopération entre l'OTAN et la Russie*". Cette définition particulièrement souple de la coopération naissante n'est guère contraignante : en effet, les nouveaux partenaires ne disposent pas d'un droit respectif de veto : l'acte énonce en effet qu'en cas de désaccords "*l'OTAN et la Russie s'efforceront de les régler dans un esprit de bonne volonté et de respect mutuel, dans le cadre de consultations politiques*". La permanence, la réciprocité et la transparence sont les principes du nouveau partenariat mis en oeuvre. L'acte réfute expressément un quelconque droit de veto de l'une des parties. En contrepartie la Russie et l'OTAN peuvent prendre des décisions et "*mener des actions de manière indépendante*", tout en respectant les intérêts d'autres États. La souplesse du nouveau Conseil s'accompagne en revanche de réunions fréquentes à trois niveaux politiques de responsabilité : ainsi deux réunions annuelles sont prévues au niveau des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense, des réunions mensuelles au niveau des ambassadeurs ou représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord et "*en tant que besoin au niveau des chefs d'État et de Gouvernement*". Si les réunions politiques constitueront le moteur du partenariat, elles permettront également des réunions mensuelles opérationnelles des représentants militaires et bi-annuelles des chefs d'État major. Des structures administratives adéquates seront créées à cet effet. Le conseil qui doit tenir sa première réunion dans les quatre mois qui suivent la signature de l'Acte établira son règlement intérieur.

◇ Son large champ d'action

L'Acte reprend les propositions déjà formulées lors du sommet Clinton-Eltsine du 20 mars 1997 en définissant un double degré de coopération. Un premier degré de simple consultation en cas d'urgence est défini. Dans cette hypothèse, les consultations ne s'étendront pas aux affaires internes de l'OTAN ou de ses États membres et de la Russie. Si de telles consultations peuvent avoir lieu au cours de réunions ordinaires, il semble que le

mécanisme mis en place vise surtout à faire rencontrer les partenaires en cas d'urgence dès lors que l'un des membres du Conseil *"constaterait l'existence d'une menace pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité"*. Il s'agit en réalité d'un mécanisme souple de dialogue. En dehors des situations d'urgence, cette procédure ordinaire de consultation peut déboucher sur un partenariat plus engagé : les membres du Conseil conjoint permanent peuvent en effet prendre des *"initiatives conjointes"*, ou décider de prendre *"des actions conjointes sur les questions de sécurité d'intérêt commun"*. Ce nouveau mécanisme doit être *"exploité au maximum"*.

Cette nouvelle procédure s'appliquera à des questions politico-militaires. L'acte se réfère au traité sur les forces armées conventionnelles du 19 novembre 1990 et énonce pour ses signataires une obligation de *"standstill"*. Ce dernier est entré en vigueur le 9 novembre 1992 à la suite de sa ratification par la trentaine d'États parties au traité. Il concerne la réduction des forces armées en Europe et notamment en ce qui concerne les chars, l'artillerie, les véhicules blindés de combat, les avions et hélicoptères de combat et les effectifs en hommes concernés⁷. Ce traité fondé sur la confiance mutuelle prévoit des mécanismes de vérification⁸. L'acte du 27 mai 1997 prévoit une intensification de ces échanges d'informations et des vérifications ainsi que l'encouragement à l'égard d'autres États pour devenir parties au traité FCE. Mais il prévoit également un approfondissement du traité FCE par la définition de plafonds nationaux s'imposant aux équipements énoncés par les traités : *"ces plafonds auront alors valeur de limites obligatoires dans le traité adapté qui sera approuvé par consensus par l'ensemble des parties"*. Ces plafonds seraient réexaminés en 2001 puis tous les 5 ans. Il s'agit d'une obligation fort contraignante dont la force ne dépend dans un *gentlemen agreement* que de la bonne volonté des parties. Parallèlement à ces actions de diminution des armements, l'acte réaffirme l'engagement de la prévention de toute concentration de forces

conventionnelles *"pouvant constituer une menace dans les régions agréées de l'Europe, qui comprendront l'Europe centrale et orientale"*. Enfin il rejette l'idée d'un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat et définit plutôt une mission de défense collective en fonction de l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcements de ces forces. En prévoyant aussi le développement d'un concept d'opération de maintien de la paix, il s'inscrit dans la suite des efforts définis par l'OSCE⁹.

Lors du sommet d'Helsinki le 20 mars 1997, la ratification de la convention sur la prohibition du développement, la production, le stockage et l'utilisation d'armes chimiques a été évoquée entre les deux Présidents : tant le Sénat américain que la Douma sont invités à procéder à cette ratification dans les délais les plus brefs. Cette dernière est entrée en vigueur le 29 avril 1997 et a été ratifiée par 70 États dont tous les alliés des États-Unis. De même le parlement russe est invité à ratifier le traité sur le désarmement nucléaire Start II signé en 1993 et ratifié par le Sénat américain en 1996 qui prévoit de réduire le nombre d'ogives nucléaires stratégiques à un niveau de 3 000 à 3 500 unités pour chaque État. De plus lors de la signature de l'Acte fondateur, M. Eltsine a annoncé sa décision de démanteler toutes les ogives nucléaires, pointées vers les pays membres de l'OTAN selon une procédure qui reste encore bien floue et sujette aux appréciations diplomatiques les plus diverses.

Cette affirmation faite de manière inattendue peut faire espérer une ratification de Start II dans un délai raisonnable. Les Présidents ont insisté sur la nécessité de continuer leurs efforts bilatéraux de coopération. C'est la raison pour laquelle le champ d'application matériel du partenariat a été défini très largement (*voir le tableau récapitulatif ci-après*). De surcroît, les parties d'un commun accord peuvent encore l'étendre.

7 Rapport Diaz de Mera, "La coopération en Europe dans le domaine des blindés", *Assemblée de l'UEO*, 43ème session, 12 mai 1997, doc.1569.

8 "OTAN" pp. 84 et suivantes, *Bureau d'information et de presse* de l'OTAN, 1995.

9 Cf. session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Stockholm, 5-9 juillet 1996, *rapport A.N d'information* n°3146 de M. J. de Lipkowski, du 18/11/1996.

Champ d'application matériel possible du partenariat

- questions d'intérêt commun liées à la sécurité et à la stabilité dans la région euro-atlantique ou à des crises concrètes ;
- prévention et règlement des conflits ;
- opérations de maintien de la paix avec participation à un stade précoce aux Groupes de Forces interarmées multinationales (GFIM) ;
- participation de la Russie au partenariat euro-atlantique ;
- maîtrise des armements ;
- sûreté nucléaire ;
- armes nucléaires ;
- prévention de la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques ;
- coopération en matière de défense contre les missiles de théâtre ;
- amélioration de la sécurité et de la défense de la circulation aérienne à l'échelle régionale ;
- tailles et rôle des forces conventionnelles ;
- conversion des industries de défense ;
- questions économiques, environnementales et scientifiques en rapport avec la défense ;
- préparation civile aux situations d'urgence et des secours en cas de catastrophe ;
- lutte contre le terrorisme et le trafic de stupéfiants ;
- établissement d'un centre de documentation et d'un bureau d'information à Moscou.

1.2.2. Les conséquences politiques et économiques de l'Acte

L'acte n'énonce aucune disposition d'ordre économique. Pourtant, il en résultera probablement une accentuation du partenariat économique bilatéral entre la Russie et les États-Unis. Un tel acte implique des modifications au sein de l'OTAN et a notamment des conséquences sur le renforcement du rôle du Partenariat pour la Paix (PPF) et l'évolution du CCNA :

◇ Une coopération économique renforcée entre les États-Unis, la Russie et le G 7

La coopération économique entre les États-Unis et la Fédération de Russie a fait l'objet d'un consensus équilibré lors du sommet d'Helsinki du 20 mars 1997 et a certainement joué un rôle dans la négociation de l'acte du 27 mai 1997. De manière à permettre la continuité de cette coopération le Président Eltsine s'est engagé à effectuer plusieurs réformes dont la simplification et la baisse de la fiscalité, un dispositif législatif efficace pour lutter contre la criminalité organisée. De nouvelles dispositions devront permettre l'établissement d'une législation favorable aux investissements étrangers et notamment dans le domaine fiscal et comptable, énergétique, des assurances, de l'environnement, de la santé, de la défense, de l'agriculture, de l'espace et ses sciences technologiques de manière à ce qu'un traité bilatéral économique puisse ensuite être signé. Toutes les initiatives régionales en matière d'investissements seront ainsi soutenues.

De plus, le Président américain a affirmé son soutien au Président russe pour la réalisation de deux objectifs à court et moyen terme : la participation effective de la Fédération de Russie au prochain sommet de Denver du G7 et l'adhésion de la Fédération à l'Organisation mondiale du commerce en 1998. En ce qui concerne la participation au G7, il ne s'agira pas d'un précédent, puisqu'en juillet 1991, le G7 se réunissant à Londres avait été marqué par la présence de Mickhail Gorbatchev et surtout depuis le sommet de Munich en juillet 1992, la Fédération de Russie est représentée lors de chaque sommet. Enfin, l'organisation d'un G7 en avril 1996 à Moscou sur la sécurité des centrales nucléaires a consacré ce lien. Ceci permet de souligner l'imbrication des questions économiques et celles de politique de défense. Il en résulte "*une crise de légitimité et d'identité*"¹⁰ des sommets réunissant depuis le sommet de Rambouillet en 1975 les 7 puissances économiques. Le sommet d'Helsinki a été l'occasion de mesurer les progrès de la Fédération russe vers la libéralisation.

¹⁰ Daniel Colard, "Le G7 et la sécurité internationale", *Arès*, vol. XVI, mars 1997, pp. 5-25.

puisque depuis 5 ans le marché russe produit de 70 % du PNB et permet l'emploi de 55 % de personnes actives. Les USA ont déjà participé à hauteur de "4 800 millions \$ d'échanges commerciaux et d'investissement, 4 700 millions \$ dans l'assistance technique et humanitaire, 1 200 millions \$ au service de crédits en matière agricole, 26 000 millions dans le domaine financier. Une réduction de 131 % en 1995 à 22 % en 1996 du taux d'inflation a permis une stabilisation macro-économique et la privatisation de 120 000 entreprises" ¹¹. En 1994, la BERD évaluait déjà la part du secteur privé dans le PIB entre 40 et 55 % et ce secteur employait près d'un quart de la population active ¹².

◊ Le renforcement du rôle du Partenariat pour la Paix (PFP) et l'évolution du CCNA

Le traité de l'Atlantique nord a été signé le 4 avril 1949 à Washington par les représentants de la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. La Grèce et la Turquie ont adhéré en 1952, la République Fédérale d'Allemagne en 1955 et l'Espagne en 1982 en vue de créer une Alliance à des fins de défense collective. Au sein de l'Alliance le Comité des plans de défense est compétent pour toutes les questions de sécurité. La France, depuis la décision du général de Gaulle en 1966, tout en appartenant à l'Alliance, ne participe plus au système militaire intégré et les troupes françaises ont été retirées des commandements interalliés depuis le 1^{er} juillet 1966. Lors du sommet de Rome en 1991 en tenant compte de la déclaration de Paris en 1990 en vertu de laquelle les nouveaux Pays de l'Est partenaires et l'Alliance affirmaient qu'ils ne se considéraient plus comme adversaires, les Chefs d'État ont instauré un "Comité de coopération Nord atlantique" ¹³. Ce comité s'est réuni pour la première fois le 20 décembre 1991 et comprend aujourd'hui 38 participants fondateurs ou

observateurs ¹⁴. Il est aujourd'hui l'antichambre des États candidats à l'adhésion à l'OTAN. Ce comité évoque régulièrement des questions politiques, mais aussi économiques (ex : les budgets de la défense, environnement) et développe de nombreuses actions d'informations réciproques ¹⁵.

Enfin en matière militaire plusieurs programmes de coopération relative à la gestion du programme de soutien de la défense, de coordination de l'espace aérien ou la définition des plans civils d'urgence et de l'aide humanitaire sont définis par le CCNA. Le Comité militaire de l'OTAN associe les membres du CCNA à différentes actions dont la majeure est le partenariat pour la paix (PFP) ¹⁶. Au nombre des missions de ce Partenariat figurent celles de faciliter la transparence dans l'élaboration des plans et des budgets de défense, du maintien des moyens d'assurer des opérations menées sous l'autorité des Nations Unies ou de l'OSCE, la planification de missions d'ordre humanitaire, de maintien de la paix, de recherche et de sauvetage. Le CCNA devient alors l'organe incontournable de la négociation relative à l'élargissement de l'OTAN ¹⁷. La Fédération de Russie, grâce à l'acte fondateur du 27 mai 1997 y voit son rôle renforcé, ce qui la met en position politique, de s'opposer à l'adhésion de certains États membres du CCNA à l'OTAN lors du sommet de Madrid en juillet 1997. Lors de la rencontre des ministres des Affaires étrangères des États membres de l'OTAN à Sintra, le 29 mai 1997, il a été question de transformer le CCNA en "Conseil du Partenariat euroatlantique" dont les actions régionalisées auront pour objectif principal de renforcer le Partenariat pour la Paix. Ce

11 Déclaration de B. Clinton, à l'issue du Sommet, le 27 mars 1997.

12 "La Russie, ou le difficile chemin vers l'économie de marché", rapport de M. François-Michel Gonnnot, doc. A.N. ; n°3188, 1996.

13 G. Parmentier : "L'OTAN et le CCNA", extrait de *Quelle politique de sécurité pour l'Europe*, pp. 77-84. Publisud 1995.

14 Sont parties au CCNA, les 16 membres de l'OTAN, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, Belarus, Bulgarie, Estonie, Fédération de Russie, Georgie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizstan, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Ouzbékistan, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et en qualité d'observateurs la Finlande, la Slovaquie, la Suède et l'Autriche.

15 A. Dumoulin, "le CCNA", *Défense nationale*, 1992 p. 104.

16 Résolution de l'OTAN du 10 janvier 1994, La documentation Française n°4, 15 février 1994, p. 15 et A. Dimoulin "Quel avenir pour l'OTAN ?", *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, n° 782, du 28 mars 1997, p. 40.

17 "Etude sur l'élargissement de l'OTAN", rapport C. Gérard-Marcus, "L'assemblée de l'Atlantique nord et le nouveau contexte mondial", rapport. A.N. n°2465 du 21 décembre 1995, pp. 89-126.

nouveau Conseil comprendra les 27 États participants au partenariat pour la paix ainsi que les États membres de l'OTAN et le Tadjikistan.

◇ La remise en cause partielle de l'élargissement de l'OTAN

Lors du sommet de l'OTAN à Madrid le 9 juillet 1997, la question de son élargissement¹⁸ sera réglée par l'examen des candidatures. Parmi les États candidats à l'adhésion, ceux qui seront retenus devraient adhérer officiellement le 4 avril 1999 lors du cinquantième anniversaire de l'OTAN qui sera célébré à Washington. D'ores et déjà certains États sont en bonne position, puisque la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Sintra le 29 mai 1997 préfigure, bien qu'aucune décision définitive n'ait été prise, l'adhésion de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie. En revanche les candidatures de la Roumanie et de la Slovaquie sont en mauvaise posture car si la France, le Canada, l'Islande, le Bénélux et l'Italie leur sont favorables, ces deux États doivent faire face aux réserves faites à toutes autres acceptations d'adhésion formulées par les États-Unis, l'Allemagne, la Norvège, la Grande-Bretagne et le Danemark. Indépendamment de cette situation, le résultat catastrophique du référendum organisé les 23 et 24 mai 1997 en Slovaquie, avec 9,5 % de participation enlève à cet État l'opportunité d'un engagement avec l'OTAN au cours du sommet de Madrid¹⁹.

Bien que l'Acte du 27 mai 1997 ne comprenne aucune mesure relative à cette question M. Eltsine avait annoncé, lors du sommet d'Helsinki en mars 1997 son opposition à l'adhésion des États baltes. Même si la Fédération de Russie n'a aucun pouvoir de veto sur cette question, il est certain que l'effectivité des actions énoncées par l'Acte fondateur sont largement conditionnées par la question de l'élargissement de l'OTAN. Alors que l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie ont adhéré en 1994 au CCNA, leur adhésion à l'OTAN semble désormais remise en cause

face à l'opposition ferme de la Russie²⁰. Cette situation affecte indirectement leur qualité d'associés partenaires à l'UEO acquise depuis la déclaration de Kischberg en 1994. En effet les associés partenaires de l'UEO ont qualité pour adhérer à l'UEO et il est difficile d'envisager une telle situation tant que les États baltes ne sont pas membres de l'OTAN²¹. C'est la raison probable pour laquelle les États-Unis proposent à ces trois États un accord bilatéral de protection qui pourrait être signé lors du sommet de Madrid le 9 juillet 1997. Enfin l'opposition russe ne s'étant pas manifestée à l'encontre de l'adhésion de ces trois États à l'Union européenne, leur non adhésion à l'OTAN pourrait accélérer la ratification des accords économiques d'association les liant à la Communauté européenne²² et à terme leur adhésion à l'Union européenne. Enfin, le 29 mai 1997, une charte de Partenariat entre l'OTAN et l'Ukraine a été définie, mais elle n'accorde pas à l'Ukraine les mêmes attributions que celle conférées par l'Acte fondateur à la Russie. Cette charte ne concernerait essentiellement que l'ouverture d'un bureau d'information à Kiev et un soutien scientifique de l'alliance²³.

L'identité européenne de sécurité et de défense est en construction et son avenir dépendra des relations de la Fédération de Russie avec l'OTAN²⁴.

20 Alors même que ces États ont la qualité au sein de l'OTAN de délégation associée depuis l'initiative Rose-Roth en 1990. Rapport C. Gérard-Marcus, "L'assemblée de l'Atlantique nord et le nouveau contexte mondial", *rapport. A.N.*, n°2465 du 21 décembre 1995.

21 Voir en ce sens le rapport présenté par M. Urbain, au nom de la commission politique de l'Assemblée de l'UEO, 43ème session du 12 mai 1997, "Une sécurité élargie : les problèmes de sécurité posés par l'élargissement de l'OTAN et des institutions européennes", *doc. UEO* n°1565.

22 Accords européens établissant une association entre les CE et leurs États membres agissant dans le cadre de l'Union européenne d'une part et : la République de Slovaquie (10 juin 1996), la République de Lettonie (12 juin 1995), la République d'Estonie (12 juin 1995). Les trois accords sont en cours de ratification en France (les projets de loi ont été enregistrés à la Présidence de l'Assemblée Nationale les 5 et 11 mars 1997, *Assemblée Nationale*, n°3414, 3408 et 3406.

23 *Le Monde*, 31 mai 1997, p. 4.

24 La doctrine politique est partagée sur cette question. Parmi ceux qui doutent d'une telle réalisation, on peut citer P. Pascallon, *Quelle politique de sécurité pour l'Europe*, pp. 29-30, Publisud, 1995 ; positions de MM. Jacques Chirac, Alain Juppé, Javier Solana, Romano Fédorovitch Kéniakin, *Regard européen*, n°1, 1997, pp. 69 à 84.

18 A. Dimoulin "Quel avenir pour l'OTAN ?", *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, n° 782, du 28 mars 1997, p 45-60

19 *Le Monde*, 29 mai 1997, p. 20.

II. L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'UEO est au cœur du progrès du concept de défense européenne²⁵. Or cette organisation entretient déjà des liens privilégiés avec l'OTAN et la Conférence intergouvernementale préparant la révision du traité sur l'Union européenne qui pourrait retenir un processus de fusion de l'UEO avec l'Union européenne.

2.1. Les relations UEO-OTAN

Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Berlin le 3 juin 1996, l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense a été mise en place. Depuis ce conseil, les relations entre l'OTAN et l'UEO s'intensifient pour définir un partenariat dans la gestion des crises et la planification militaire adéquate. Mais l'UEO garde la pleine autorité sur les opérations militaires.

2.1.1 Le partenariat dans la gestion des crises et la planification militaire

Les opérations contribuant à la gestion des crises sont effectuées par l'UEO de manière autonome²⁶ ou en coopération²⁷. Le partenariat repose sur la transparence des relations et sur l'approfondissement des opérations de planification.

La transparence des relations

Lors du Conseil de l'Atlantique nord réuni en session ministérielle à Berlin le 3 juin 1996, les États membres du Conseil ont défini leurs relations en soulignant *"la totale transparence entre l'OTAN et l'UEO dans la gestion des crises, y compris selon les besoins, grâce à des consultations conjointes sur la manière de répondre à diverses éventualités"*. Cette transparence doit permettre le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance. Soutenue par

une planification militaire appropriée *"elle permettra la création de forces militairement cohérentes et efficaces, capables d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO"*²⁸. Une association entre l'OTAN et l'UEO permettra donc certaines opérations de planification et la conduite d'exercices pour des éléments de commandements.

◇ L'approfondissement des opérations de planification

La coopération en matière de planification couvre *"au minimum la préparation d'informations pertinentes sur les objectifs, la portée et la participation pour les missions illustratives dirigées par l'UEO, l'établissement de plans appropriés en vue de leur soumission à l'UEO, par l'intermédiaire du Comité militaire et du Conseil de l'OTAN pour examen et approbation"*²⁹. Ces actions de planification doivent ensuite être appliquées selon une procédure définie strictement, puisque le Conseil de l'OTAN doit approuver la mise à disposition de moyens et les capacités de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UEO. Il se tiendra informé de leur utilisation en exerçant un suivi compte tenu de l'avis des autorités militaires de l'OTAN et en procédant à des consultations régulières avec le Conseil de l'UEO.

2.1.2. La pleine autorité de l'UEO sur les opérations militaires

L'autorité de l'UEO s'affirme au sein du partenariat renouvelé et son autonomie est préservée en cas de crise.

◇ La coopération affirmée et renforcée

Lors de la dernière réunion des ministres des Affaires étrangères et de la Défense des États membres de l'UEO à Paris, le 13 mai 1997, le Conseil des ministres de l'UEO a réaffirmé l'engagement de l'UEO dans la redéfinition de l'architecture de la sécurité européenne. Le bilan des actions de l'UEO

²⁵ Western European Union 1954-1997, *Defence Security, Integration*, Editor Anne Deighton, 1997.

²⁶ Par exemple l'opération du Golfe "Cleansweep" de 1987 à 1988 composée de chasseurs et dragueurs de mines.

²⁷ Par exemple entre 1992 et 1996 en mer adriatique pour faire respecter l'embargo décidé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, action relayée par la "sharp Guard" en 1993, opération UEO/OTAN faisant participer plus de 62 000 bâtiments de commerce.

²⁸ Point 7 du compte rendu de la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, de Berlin, 1996, *Revue de l'OTAN*, juillet 1996, p. 31.

²⁹ Point 7 du compte rendu de la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, de Berlin, 1996, *Revue de l'OTAN*, juillet 1996, p. 3.

a été dressé : ainsi, si son rôle déterminant est l'intervention pour gérer des crises, cette intervention revêt principalement la forme d'opérations militaires. Dans cette hypothèse, tout en assurant la pleine autorité politico-militaire, son intervention peut être nationale ou multinationale. Les Forces relevant de l'UEO (les FRUEO) peuvent être nationales³⁰ ou internationales³¹.

Les membres de l'UEO n'excluent pas que de telles actions soient effectuées par l'OTAN³². En effet le sommet de l'OTAN en 1994 a adopté le concept de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (GFIM) : il permet de mettre "à disposition des européens des moyens des alliés pour conduire des opérations militaires auxquelles les États-Unis ne participeraient pas"³³. La réussite du GFIM pose dès lors la question du rôle de la France au sein de l'OTAN³⁴.

La déclaration de Paris du Conseil des ministres de l'UEO reprend les "conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune" de Noordwijk du 14 novembre 1994 qui tout en prévoyant l'organisation d'un sommet de l'UEO avant la conférence intergouvernementale en vue de mettre au point la contribution politique qu'elle y apportera réaffirmait la poursuite du renforcement du pilier européen de l'alliance et du rôle de l'UEO dans le maintien de la paix et la gestion des crises³⁵. Le Conseil définit la participation de l'UEO au processus de planification de défense de l'OTAN. Ce processus de

coopération mis en place rend possible "la création de forces militairement cohérentes et efficaces capables d'opérer sous contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO ainsi que l'établissement d'arrangements de commandement européen au sein de l'OTAN. Les relations entre les deux organisations portent déjà sur le processus de planification de défense de l'Alliance. A ces opérations de planification participent d'autres États non membres, mais qui ont la qualité d'observateurs. Par ailleurs, cette coopération doit pouvoir aboutir à la définition de "mécanismes de consultation entre les deux Conseils permanents et entre leurs organes subordonnés compétents"³⁶. La coopération s'accroîtra en matière de planification militaire des missions illustratives à la demande de l'UEO et en coordination avec elle ainsi que le processus de planification de défense de l'Alliance selon un plan quinquennal de manière à éviter les doubles emplois et les incompatibilités avec le Plan pour le partenariat pour la paix. Le renforcement de la coopération entre la Cellule de planification de l'UEO³⁷ et les autorités militaires de l'OTAN, sera établi³⁸. A ces opérations de coopération strictement limitées à l'OTAN on peut y ajouter l'accroissement du développement des relations entre l'UEO et certains États tiers, tels que la Russie et l'Ukraine "qui jouent un rôle essentiel en matière de sécurité et de stabilité en Europe"³⁹.

En réalité ces actions doivent s'inscrire dans le processus de définition de la politique européenne de défense faite à Noordwijk en 1994 par le Conseil des ministres de l'UEO : il avait ainsi identifié les éléments de cette définition comme étant les structures, mécanismes et capacités nécessaires, l'emploi des forces armées et des armements de pays de l'UEO. Les relations avec l'OTAN sont définies comme fondées sur la transparence et la complémentarité. L'idée d'intensifier ce

30 Les FRUEO comprennent des unités des 10 États membres de l'UEO ainsi que de la Norvège, la Turquie, l'Autriche, la Finlande et la Suède en qualité d'observateurs et neuf des 10 associés partenaires de l'UEO. Rapport Urbain, *Assemblée UEO*, rapport 1567 du 13 mai 1997 point 60.

31 Les FRUEO multinationales sont le Corps européen, l'Eurofor créé le 9 novembre 1996, L'Euromarfor, la Division multinationale centrale et la Force anglo-néerlandaise.

32 *Rapport Marten*, Commission de Défense, *Assemblée de l'UEO*, 42ème session, 12 novembre 1996, doc. 1545 points 36 à 57.

33 *Rapport Urbain*, "Le rôle opérationnel de l'UEO" n°44, 13 mai 1997, rapport n°1567.

34 Se pose ici la question de savoir qui doit assumer le commandement clé du Sud Europe. Il y a là un différend entre les États-Unis et la France. La France revendique la création d'une rotation entre les alliés pour le commandement Sud Europe et Nord Europe, alors que les américains s'opposent à l'idée d'abandonner le commandement de Naples. *Rapport Marten* du 12 novembre 1996, doc. 1545 n° 77.

35 Point 9 de la déclaration de Noordwijk du 14 novembre 1994.

36 Point 18 de la déclaration de Paris du 13 mai 1997.

37 La cellule de planification est aidée d'un centre satellitaire, organe permanent de l'UEO depuis la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1995. Rapport Le Grand, 43ème session de l'Assemblée de l'UEO, 12 mai 1997, "L'UEO et l'utilisation de moyens satellitaires dans la prévention et la gestion des risques majeurs", 12 mai 1997, doc. 1570.

38 "La coopération militaire : quelle structure pour l'avenir ?" *Cahiers de Chaillot*, 1993, p. 23.

39 Point 32 de la déclaration de Paris du 13 mai 1997.

partenariat est liée à celle d'un partage plus équilibré des risques, des responsabilités et des charges et sur le principe posé lors du sommet de l'OTAN les 10 et 11 janvier 1994 du renforcement du pilier européen de l'alliance par le biais de l'UEO ⁴⁰.

◇ L'autonomie préservée de l'UEO en cas de crise

Cette autonomie est renforcée par la Constitution d'un nouveau comité militaire et par la précision du concept de nation cadre.

Le nouveau comité militaire sera placé sous l'autorité du Conseil des ministres et constitué par les chefs d'États major des armées représentés, en session permanente, par le groupe des délégués militaires sous l'autorité du président permanent. Ses modalités de fonctionnement seront définies avant le 30 juin 1997 en Conseil permanent puis présentées au prochain Conseil ministériel de l'UEO.

De cet ensemble de processus de coopération réaffirmé, il ressort assez clairement que l'UEO voit son rôle renforcé, de par le fait qu'elle assure largement une mission de définition et direction des missions communes. Ceci apparaît notamment avec la définition de ses responsabilités opérationnelles : en effet, l'UEO se garde une large autonomie en fonction d'opération prenant appui sur une nation cadre : *"ce concept de Nation cadre se situe dans le contexte d'opérations autonomes de l'UEO, dont il constitue un cas particulier, et doit permettre la mise sur pied d'un état-major européen dans les délais compatibles avec les exigences opérationnelles à partir des moyens nationaux ou multinationaux existants, notamment dans les situations d'extrême urgence"* ⁴¹ ; Cette notion de nation cadre interviendrait donc lorsque l'UEO n'aurait pas recours aux moyens de l'OTAN.

2.2. Du partenariat individuel des États à la fusion de l'UEO et UE

Les relations entre l'UEO et l'Union sont fondées actuellement sur un partenariat individuel de chaque État avec l'UEO. Le quarantième anniversaire du traité de Rome a été l'occasion pour la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg de proposer un nouveau protocole au traité de Maastricht *"sur l'intégration progressive de l'UEO dans l'Union européenne"* ⁴³.

2.2.1. Les limites du partenariat individuel des États avec l'UEO

Diverses approches ont été envisagées sous la présidence irlandaise pour définir les relations entre l'UEO et l'Union européenne.

◇ La remise en cause de l'autonomie de l'UEO face à l'Union européenne

La première ne visait qu'à permettre un *"partenariat maintenant l'autonomie complète de l'UEO, tout en développant des relations fonctionnelles plus étroites entre les deux organisations"* ⁴⁴. Cette approche semble déjà en fonction de la déclaration annexée au traité sur l'Union européenne, être peut satisfaisante, dès lors que les États membres de l'UE déclarent *"que l'UEO fera partie intégrante du développement de l'Union européenne (...). Les États membres de l'UEO conviennent de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire à terme à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique"* ⁴⁵. Par conséquent se contenter d'un simple partenariat aujourd'hui reviendrait à faire un bond en arrière par rapport aux objectifs fixés dans le traité sur l'Union européenne. De plus il constituerait également un recul des exigences de l'UEO qui lors du Conseil des ministres du 15 mai 1995 réaffirmait sa satisfaction face aux mesures visant à établir d'étroites relations de travail entre

40 Point 15 de la déclaration de Nooordwijk du 14 novembre 1994.

41 Point 31 de la déclaration de Paris du 13 mai 1997.

42 Point 22 de la déclaration de Paris du 13 mai 1997.

43 Voir le texte du protocole reproduit en annexe.

44 Robert Pandraud, « Révision des traités européens : avant Amsterdam : 13 mois de conférence intergouvernementale » rapport A.N. du 21 avril 1997, n° 3509, tome I, p. 44.

45 Point 1 de l'introduction de la déclaration annexée au Traité sur l'Union européenne.

l'UE et l'UEO prévues par le traité sur l'Union européenne ⁴⁶.

◇ L'actuel rapprochement institutionnel

La deuxième approche, déjà effective, vise quant à elle "un rapprochement institutionnel avec des degrés d'intensité variable, pouvant aller jusqu'à la synchronisation des décisions entre les Conseils des deux organisations ou à la définition par le Conseil européen des orientations générales de sécurité et de défense" ⁴⁷. Cette solution semble aujourd'hui être le consensus minimal, une sorte de *statu quo* soutenu notamment par la présidence irlandaise de l'Union européenne, par la Grande-Bretagne et le Danemark. Par ailleurs cette solution est conforme à la déclaration de Maastricht du Conseil de l'UEO du 10 décembre 1991 en vertu de laquelle les États membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO ou à devenir de simples observateurs. Ce partenariat était défini largement puisque les États européens membres de l'OTAN étaient également invités à devenir membres associés de l'UEO.

Ce partenariat avec l'UEO peut se traduire actuellement selon quatre manières : l'adhésion en qualité d'État membre ⁴⁸, la reconnaissance des qualités d'observateur ⁴⁹, de membre associé ⁵⁰ ou d'associé partenaire.

L'État candidat à l'adhésion doit s'engager à respecter le traité de Bruxelles modifié, ses protocoles, doit prendre acte des déclarations adoptées à partir de celle de Rome en 1984 et développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique et accepter les missions de Petersberg.

Les États observateurs peuvent être invités à participer seulement aux réunions du Conseil à la demande des États membres,

aux réunions de travail et peuvent être invités sur demande à prendre la parole. Les États observateurs ont les mêmes droits et responsabilités que ceux des États membres pour les décisions à prendre.

Les États européens associés membres de l'Alliance atlantique peuvent également participer aux réunions du Conseil à la demande la majorité des États membres ; ils peuvent être associés à la cellule de planification par une procédure de liaison permanente et auront droit à la parole tout en ne pouvant pas bloquer une décision faisant l'objet d'un consensus entre les États membres. Ils peuvent s'associer aux décisions prises et participer à leur mise en oeuvre sauf décision contraire prise à la majorité des États membres.

Enfin, le 9 mai 1994 le Conseil des ministres réuni à Kirchberg (Luxembourg) a lancé une initiative politique majeure en créant le statut d'associés partenaires ⁵¹ afin d'accroître les consultations plus étroites sur les questions de sécurité. Ce dernier statut est créé en particulier en raison de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne qui incite à élargir et approfondir les relations qui "renforceront leur coopération avec l'Union Européenne".

Cette forme de coopération institutionnelle a le mérite d'une grande souplesse en permettant à un nombre maximal d'États européens de participer, à des degrés différents, à la définition de l'identité européenne de sécurité et de défense. Mais elle est aussi le reflet des inégalités des États. Elle peut à terme entraîner une paralysie du partenariat. C'est la raison pour laquelle, certains États envisagent d'approfondir ces relations institutionnelles en faisant fusionner les deux Unions.

2.2.2. Une évolution progressive vers la fusion des deux Unions

Si cette fusion a lieu elle permettra l'approfondissement de l'identité européenne de sécurité et de défense mais entraînera la difficile application du principe de la légitime défense collective.

46 Déclaration de Lisbonne du Conseil des ministres de l'UEO du 15 mai 1995 point 29.

47 Robert Pandraud, "Révision des traités européens : avant Amsterdam : 13 mois de conférence intergouvernementale" rapport A.N. du 21 avril 1997, n° 3509, tome I, p. 44

48 Allemagne, Belgique, Espagne (1990), France, Grèce (1995), Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal (1990), Royaume-Uni.

49 Autriche (1995), Danemark, Finlande (1995), Irlande et Suède (1995).

50 Islande, Norvège, Turquie.

51 Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie (1996).

◇ L'approfondissement de l'identité européenne de sécurité et de défense

La déclaration de Paris le 13 mai 1997 du Conseil des ministres de l'UEO a permis de réaffirmer le rôle privilégié de l'UEO comme cadre *"de dialogue et de coopération entre les européens sur les questions touchant à la sécurité et à la défense au sens large (...) Tous les pays de l'UEO participent de plus en plus aux activités opérationnelles visant à la préparation et l'exécution des missions de Petersberg"*. Ces missions ont été définies le 19 juin 1992 et visent le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO. Elles sont énumérées de manière exhaustive désignant les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ⁵². L'UEO y est identifiée comme *"une composante de défense de l'Union européenne et comme un moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Il en résulte que toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO est prise par le Conseil de l'UEO conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies"* ⁵³. Depuis le Conseil des ministres de l'UEO à Lisbonne ⁵⁴ le 15 mai 1995, il peut pour appuyer ces missions utiliser la force terrestre Euorofor et la force maritime Euromarfor. De plus l'UEO poursuit le renforcement de sa coopération avec l'Union européenne de manière *"à se mettre en mesure de produire une déclaration de l'UEO qui pourrait être annexée au traité sur l'Union européenne révisé"* ⁵⁵. Les États membres ont ainsi noté l'intensification des travaux entre les deux organisations, notamment les réunions d'un groupe *ad hoc* UEO/UE. Ils s'efforcent de définir, les relations résultant du nouvel article J.4.2 du traité. La Présidence allemande de l'UEO pour les 6 prochains mois a pour objectif *"le renforcement des liens institutionnels et concrets entre l'UEO et l'UE sur la base des résultats de la conférence intergouvernementale"*. Mais cette fusion à terme doit se faire conformément aux objectifs de l'OSCE qui lors du sommet de Lisbonne a pris des

mesures sur le modèle de sécurité pour le XXIème siècle. Ce protocole témoigne d'une volonté de procéder au rapprochement des deux parties. Il s'inscrit dans la suite logique de la déclaration relative à l'UEO annexée au traité sur l'Union européenne. Cependant, il est à noter que les Pays Bas, le Portugal et le Royaume Uni n'adhèrent pas à la nouvelle proposition. Si la Conférence intergouvernementale ne reprenait pas ce protocole soutenu par la présidence néerlandaise ⁵⁶ à l'issue de ses travaux, le partenariat individuel des États avec l'UEO continuerait à être pratiqué. Mais si le protocole est adopté, alors la fusion entre les deux Unions pourrait être envisagée selon une procédure en trois étapes, chacune d'une durée de trois ans à compter de la révision du traité sur l'Union européenne. L'UEO non seulement participerait effectivement à la définition de l'identité européenne de sécurité et de défense, mais en plus renforcerait son rôle opérationnel dans le cadre des missions de Petersberg.

Le ministre des Affaires étrangères français déclarait que *"le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense constitue assurément une oeuvre de longue haleine ; mais elle représente aussi la seule perspective pour l'Europe de disposer des moyens de se faire respecter (...) Elle doit réellement devenir le pilier européen de l'Alliance et la composante de défense de l'Union"* ⁵⁷. Cette position française explique ainsi le soutien à la politique de renforcement de l'UEO actuelle : toutes les actions de renforcement de la cellule de planification ⁵⁸, la meilleure exploitation du centre satellitaire de Torrejon, la conduite d'exercices tests pour évaluer ses capacités et toutes les modalités pratiques du fonctionnement autonomes de l'UEO pour la gestion des crises. Ces actions demeurent compatibles avec la définition du rôle opérationnel de l'UEO par le Conseil des ministres de l'UEO à Noordwijk le 14 novembre 1994 qui définissait les aspects militaires et opérationnels de la sécurité. Le

52 Point 4 de la déclaration de Petersberg du 19 juin 1992.

53 Point 3 de la déclaration de Petersberg du 19 juin 1992.

54 Point 5 Déclaration de Lisbonne, du 15 mai 1995.

55 Point III.6 de la déclaration de Paris du 13 mai 1997.

56 Voir le texte en annexe du présent article.

57 Réponse de M. Hervé de Charette à une question écrite au Sénat, *JORF*, 10 avril 1997.

58 Dont la décision de création a été annoncée pour le 1er octobre 1992 par la déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 point 9.

renforcement des questions institutionnelles de la défense impliquerait l'exercice, la préparation et l'interopérabilité des forces, les plans génériques et les plans de circonstances, la mobilité stratégique, les questions de défense antimissiles en Europe et le renseignement ainsi que les mécanismes de partage des charges et de mise en commun des moyens ⁵⁹. De même, il renforce la coopération en matière d'armement par le renforcement du Groupe Armement de l'UEO (GAEO) qui participe activement à la définition de la politique européenne d'armement. Sa mission au sein de l'UE permettrait la rationalisation et la compétitivité des industries d'armement au sein du marché unique et l'harmonisation des pratiques nationales tout en réduisant les coûts de la recherche. Le protocole devrait permettre, conformément à l'approche traditionnellement pragmatique des traités communautaires, une intégration progressive en trois étapes, dont les mouvements seront définis par le Conseil européen. Dans un premier temps, l'indépendance institutionnelle de l'UEO serait maintenue, et les grandes orientations de la politique de défense commune seraient fixées par le Conseil européen. La deuxième phase (art. 3 du protocole) permettra la division des responsabilités entre l'UE et l'UEO, le début de la fusion des secrétariats de l'UEO et celui du Conseil de l'Union et la multiplication des liens directs entre les deux organisations à tous les niveaux politico-militaires. La troisième et dernière étape (article 4 du protocole) prévoit que le processus d'intégration sera complété par des transferts de compétences en faveur de l'UE.

◇ La difficile application du principe de la légitime défense collective

En réalité, c'est à la dernière étape du processus que dès aujourd'hui on peut voir apparaître les enjeux juridiques. En effet, le protocole prévoit l'inscription au sein du traité ou par le biais d'un protocole additionnel au traité, l'inscription de la garantie d'assistance fixée par l'article 5 du traité de Bruxelles modifié. Cela implique deux conséquences : les États qui sont membres de l'Union européenne à la date

de l'entrée en vigueur de cette phase devront tous être membre de l'UEO et adhérer au principe de la légitime défense collective. Or, d'ores et déjà on sait que certains d'entre eux revendiquent leur neutralité en matière de politique de défense commune. Cette neutralité n'est pas compatible avec l'article 5 du traité de Bruxelles modifié dont les termes disposent "*qu'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*". Une telle situation est assez paradoxale car elle impliquerait que certains États acceptent des missions humanitaires relevant de la déclaration de Petersberg, même sous forme militaire et refuseraient d'autres interventions militaires "*pour aider des pays européens agressés avec lesquels ils sont en train de construire par ailleurs une communauté de destin, notamment au plan économique et monétaire*" ⁶⁰.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée parlementaire de l'UEO a recommandé au Conseil de l'UEO le 9 mai 1997 de transmettre aux participants de la Conférence intergouvernementale une proposition pour trouver une solution visant à ajouter un amendement à l'art. J.4 §1 : "*La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune dans la perspective d'une défense commune. L'application pleine et entière du Traité de Bruxelles modifié par 10 des 15 États membres de l'Union européenne regroupés au sein de l'UEO constitue un moyen important d'atteindre cet objectif*" ⁶¹. De plus l'Assemblée parlementaire recommande la participation du Secrétaire général de l'UEO à toutes les réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne et du Conseil européen

⁵⁹ Point II.25 des conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune, UEO. Noordwijk, 14 novembre 1994.

⁶⁰ Voir en ce sens la critique de Robert Pandraud, "Révision des traités européens : avant Amsterdam : 13 mois de conférence intergouvernementale" *rapport A.N.* du 21 avril 1997, n° 3509, tome I, p. 43.

⁶¹ Projet de recommandation sur Maastricht II de l'Assemblée parlementaire de l'UEO pour la coopération européenne en matière de sécurité et de défense point 1 a.. Rapport de la commission politique présenté par M. Antretter du 9 mai 1997, doc. n°1564.

au cours desquelles des questions ayant trait à la PESC seront débattues ⁶².

ANNEXE 1

La mise en oeuvre des missions de Petersberg sera alors très difficile puisqu'elle dépendra d'un côté de l'Union européenne et l'UEO et de l'autre de l'OTAN. Afin de contourner momentanément cette difficulté, on pourrait introduire une clause de flexibilité qui permettrait aux États qui veulent participer d'avancer plus rapidement dans la voie de l'approfondissement des Communautés par une coopération renforcée selon des règles de la majorité qualifiée ⁶³.

Par ailleurs, si lors du lancement de cette dernière phase, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ⁶⁴ ont adhéré à l'Union européenne et ne sont pas membres de l'UEO, tout en étant membre à part entière de l'OTAN ou membre associé, on peut imaginer une certaine influence de la Fédération de la Russie sur cette fusion : invoquant l'Acte fondateur avec l'OTAN signé à Paris le 27 mai 1997, elle aurait une influence indirecte sur l'adhésion des PECO à l'Union européenne ⁶⁵.

L'élargissement de l'OTAN s'il est souhaitable n'en est pas moins "déstabilisateur" ⁶⁶. Il apparaît ainsi clairement que l'avenir de l'Union européenne, et encore plus la nouvelle identité européenne de sécurité et de défense est lié aux bonnes relations des États membres de l'OTAN, de l'UEO et de l'UE.

A.C.

Liste des abréviations utilisées

BERD : Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

CCNA : Comité de Coopération Nord Atlantique

GAEO : Groupe d'armement de l'Union Européenne Occidentale

FCE : Forces armées Conventionnelles en Europe

FRUEO : Forces de l'Union Européenne Occidentale

GFIM : Groupes de forces Interarmées Multinationales

G7 : Groupe des sept pays industrialisés

ONU : Organisation des Nations unies

OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PESC : Politique Étrangère de Sécurité Commune

UE : Union Européenne

UEO : Union Européenne Occidentale

⁶² Projet de recommandation sur Maastricht II de l'Assemblée parlementaire de l'UEO pour la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, point 2.e). Rapport de la commission politique présenté par M. Antretter du 9 mai 1997, doc. n°1564

⁶³ Proposition Franco-Allemande du 17 octobre 1996, rapport Antretter, Assemblée de l'UEO, doc. 1564 n° 83.

⁶⁴ Les PECO candidats à l'adhésion à l'Union européenne sont la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

⁶⁵ Rapport Liapis de la 42ème session de l'Assemblée de l'UEO "le rôle futur de l'UEO" point 54, du 13 novembre 1996, doc. 1548.

⁶⁶ Nicole Gnesotto "Elargissement de l'OTAN : une responsabilité européenne Rev. Politique étrangère n°1/97 ; Ph. Moreau-Defarges, "Alliance atlantique et Union européenne : vers un nouvel équilibre" ?, extrait de P. Pascallon (dir.), *Quelle politique de la sécurité pour l'Europe ?*, Publisud, 1995.