

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'un protocole d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise au traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, signé à Bruxelles le 17 mars 1948, amendé par le protocole modifiant et complétant le traité de Bruxelles, signé à Paris le 23 octobre 1954 (ensemble une annexe),

Par M. Robert PONTILLON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanue, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcin, Guy Cabanel, Michel Allouche, Jacques Genton, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudio, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jurrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Mux Lejeune, Louis Langequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokunowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Nataf, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 439 (1988-1989).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|--------|
| Introduction : l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), signée à Londres le 14 novembre 1988, a dès l'origine été favorisée par la France | 7 |
| PREMIERE PARTIE - L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET SON EVOLUTION VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES PROBLEMES EUROPEENS DE SECURITE | 7 |
| A - Rappel : les caractéristiques principales de l'U.E.O. | 7 |
| 1° L'U.E.O., seule institution européenne compétente en matière de défense | 7 |
| 2° Les structures de l'U.E.O. | 8 |
| B - La revitalisation de l'U.E.O. : des résultats tangibles sur fond de crise structurelle | 10 |
| 1° Une vitalité nouvelle illustrée par des réalisations concrètes | 10 |
| a - Les origines et les objectifs de la reactivation de l'organisation | 10 |
| b - Des manifestations tangibles | 11 |
| 2° Les obstacles rencontrés par la reactivation - les difficultés structurelles | 13 |
| DEUXIEME PARTIE - L'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE : UN ELARGISSEMENT OPPORTUN | 15 |
| A - La genèse du protocole du 14 novembre 1988 | 15 |
| 1° La chronologie des négociations et les problèmes posés | 15 |
| 2° Les positions des différents pays | 16 |
| B - Les conditions et le contexte de l'élargissement | 18 |
| 1° Les conditions pratiques des adhésions espagnoles et portugaises | 18 |
| 2° Le contexte politique de l'élargissement | 20 |

| | |
|--|----|
| TROISIEME PARTIE LA SIGNIFICATION ET LA PORTEE DE L'ELARGISSEMENT DE L'U.E.O. | 23 |
| A - Le choix d'une enceinte propre à favoriser l'organisation de la sécurité européenne | 23 |
| 1° U.E.O., Alliance atlantique et Communauté européenne | 23 |
| 2° Les limites inhérentes à un forum politique dépourvu de pouvoir décisionnel | 25 |
| B - La contribution de la péninsule luso-ibérique à la sécurité européenne | 26 |
| 1° Le poids et la participation de l'Espagne et du Portugal au système de défense occidental | 26 |
| 2° L'intérêt stratégique du théâtre sud européen | 28 |
| Les conclusions de votre rapporteur et de la commission | 30 |
| Projet de loi | 32 |
| Annexe | 33 |

Mesdames, Messieurs,

C'est le 14 novembre 1988, à Londres, que les sept États membres de l'Union de l'Europe occidentale - les trois pays du Benelux, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale et la France - ont signé avec le Royaume d'Espagne et la République portugaise le protocole d'adhésion des deux pays de la péninsule ibérique à l'U.E.O.

Le présent projet de loi, soumis en première lecture au Sénat, a ainsi pour objet d'autoriser la ratification de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal au traité de Bruxelles du 17 mars 1948 modifié par les accords de Paris du 23 octobre 1954.

La France, qui avait déjà initié la "réactivation" de l'U.E.O. entreprise depuis 1984 et, dès l'origine, favorisé l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'U.E.O., afin de parachever la participation de ces deux pays au processus de construction européenne et de donner une dimension supplémentaire aux travaux de l'U.E.O. tendant à l'émergence d'une véritable identité européenne en matière de défense.

Le Gouvernement a ainsi souhaité que notre pays puisse, sans plus attendre, ratifier le protocole qui est aujourd'hui soumis à notre approbation.

Pour apprécier le bien-fondé de cette ratification, votre rapporteur vous proposera ici de rappeler les caractéristiques principales de l'U.E.O. et de son évolution récente, avant d'analyser les conditions proposées de son élargissement à l'Espagne et au Portugal, et d'apprécier l'apport potentiel des pays de la péninsule luso-ibérique à l'action à venir de l'U.E.O. pour développer la coopération européenne et renforcer la solidarité des Etats européens dans sa forme la plus sensible, celle qui touche à la sécurité et à la défense.

♦

• •

- PREMIERE PARTIE -

**L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET SON
EVOLUTION VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE
DES PROBLEMES EUROPEENS DE SECURITE**

A - Rappel : les caractéristiques principales de l'U.E.O.

**1°. L'U.E.O., seule institution européenne
compétente en matière de défense**

L'Union de l'Europe occidentale, seule institution européenne compétente en matière de défense, a célébré l'an passé son quarantième anniversaire. C'est en effet le 17 mars 1948 que la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas avaient signé le traité de Bruxelles.

Etendant l'alliance défensive signée l'année précédente, le 4 mars 1947, à Dunkerque par la France et le Royaume-Uni, ce traité - qui devait initialement garantir ses promoteurs contre une éventuelle résurgence de la puissance militaire de l'Allemagne - visait à jeter les bases d'un système défensif collectif et à développer la coopération entre pays de l'Europe de l'Ouest en prévoyant une coopération économique, sociale et culturelle entre les pays membres.

L'échec, quelques années plus tard, du projet de Communauté européenne de défense (C.E.D.) conduisit à une redefinition du traité de Bruxelles pour permettre à l'Italie et à

l'Allemagne fédérale d'y adhérer et de contribuer ainsi à l'effort commun de défense. Tel fut l'objet des accords de Paris du 23 octobre 1954 qui modifièrent en profondeur le traité de Bruxelles -encore marqué par les séquelles de la seconde guerre mondiale et les craintes d'une politique d'agression de la part de l'Allemagne- et créèrent "l'Union de l'Europe occidentale" (U.E.O.).

Les accords de Paris soulignent le lien entre l'unité et la sécurité de l'Europe comme entre son économie et sa défense. L'U.E.O. est désormais plus particulièrement en charge des questions de défense et, si le protocole n° 1 des accords de Paris modifie le traité de Bruxelles, les protocoles n° 2, 3 et 4 portent sur des dispositions complémentaires touchant aux niveaux des forces et des armements des pays membres. C'est ainsi que le protocole n° 3 imposait à la R.F.A. de renoncer à certains types d'armements -sous réserve de modifications par le Conseil des ministres-, tandis que le protocole n° 4 créait une Agence pour le contrôle des armements.

La disposition essentielle du traité de Bruxelles est toutefois constituée -rappelons-le- par son article 5 qui prévoit une clause d'assistance mutuelle contraignante aux termes de laquelle : "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".

Si la semi-léthargie dans laquelle l'U.E.O. a été longtemps laissée a parfois conduit à oublier -ou à considérer comme anodines- les dispositions du traité de Bruxelles, il convient ici de rappeler qu'il définit une alliance défensive dont le caractère obligatoire va beaucoup plus loin que celui du Traité de l'Atlantique Nord lui-même, ou d'aucun autre traité actuellement en vigueur, même si l'Acte unique européen a, pour la première fois, donné un fondement juridique aux initiatives communautaires en matière de sécurité, mettant l'accent -au paragraphe 6 de son article 30- sur les aspects technologiques et industriels de la coopération européenne en ce domaine.

2°. Les structures de l'U.E.O.

Le traité de Bruxelles organise les structures de l'U.E.O. autour de deux organes fondamentaux.

- L'article 8 du traité crée un Conseil, composé des représentants des gouvernements des Etats membres et dont le siège est établi à Londres. Aucune limite véritable n'est fixée, en droit, aux compétences du Conseil qui vise à la fois à "poursuivre une politique de paix", à renforcer la sécurité de l'Europe, mais aussi à promouvoir son unité et à encourager son intégration progressive. Le Conseil des ministres se réunit deux fois par an. C'est sous son contrôle que travaillent deux organismes installés à Paris : l'Agence pour le contrôle des armements et le Comité permanent des armements (créé le 7 mai 1955).

- L'article 9 du traité institue par ailleurs une Assemblée, qui a son siège à Paris, et dont la composition est particulièrement intéressante puisqu'elle est constituée des représentants des Etats membres à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Le Conseil doit présenter chaque année à l'Assemblée un rapport sur ses activités. L'Assemblée se réunit deux fois par an, à l'occasion d'une session de printemps et d'une session d'automne.

Force est toutefois de constater que, si le traité de Bruxelles modifié donnait à l'U.E.O. des compétences extrêmement vastes, il manifestait aussi le souci de ne pas faire double emploi avec d'autres organisations internationales.

Le Conseil s'est ainsi trouvé, dans les faits, privé de nombre des activités -militaires, culturelles, économiques- dont le traité l'avait chargé, au profit d'autres institutions qui, comme l'Alliance atlantique, le Conseil de l'Europe, puis les Communautés européennes élargies, réunissaient, à côté des pays membres de l'U.E.O., d'autres Etats non signataires du traité de Bruxelles.

C'est ainsi qu'après avoir consacré l'essentiel de ses premières années à la surveillance du réarmement de l'Allemagne fédérale -jusqu'au moment où cette surveillance n'eut plus de sens-, le Conseil de l'U.E.O. était peu à peu tombé dans un quasi oubli, à peine troublé par des rapports réguliers sur la coopération dans le domaine des armements.

Même si l'Assemblée est pour sa part demeurée compétente pour l'ensemble des questions d'application du traité de Bruxelles modifié, ce n'est finalement qu'en 1984, alors que l'affaire des armes nucléaires de théâtre battait son plein, que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des pays de l'U.E.O. prirent conscience de la nécessité de tenter de renforcer le pilier européen de la défense occidentale en revitalisant l'Union de l'Europe Occidentale pour lui donner sa pleine dimension politique.

*

* *

B - La revitalisation de l'U.E.O. : des résultats tangibles sur fond de crise structurelle

1°. Une vitalité nouvelle illustrée par des réalisations concrètes

a) Les origines et les objectifs de la réactivation de l'organisation

C'est à la France que revient, au premier chef, le mérite d'avoir donné l'élan indispensable à la réactivation de l'U.E.O. C'est en effet sur une proposition des autorités françaises que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des sept pays membres ont adopté, le 27 octobre 1984, à l'occasion du trentième anniversaire des accords de Paris, la "déclaration de Rome" qui marque, à bien des égards, la renaissance de l'U.E.O.

Cette déclaration réaffirmait "le caractère indivisible de la sécurité dans la zone du traité de l'Atlantique Nord" et précisait "qu'une coopération accrue au sein de l'U.E.O. contribuerait également au maintien d'une puissance militaire et d'une solidarité politique suffisantes".

La "Déclaration de Rome" tendait ainsi à répondre au souci des pays de l'Europe de l'Ouest de disposer d'un véritable forum où examiner entre eux les problèmes de sécurité pour répondre tout à la fois à l'évolution de la situation internationale - crise des euromissiles, puis apaisement des tensions Est-Ouest et développements des négociations sur la maîtrise des armements-, aux facteurs tendant à une modification potentielle des relations transatlantiques - développement des relations directes soviéto-américaines, évolutions de la politique de défense américaine, débat sur le partage des charges-, ainsi qu'à la nécessité où se trouve l'Europe, si elle veut conserver ses propres industries d'armements, de pratiquer désormais une coopération plus étroite.

b) Des manifestations tangibles

Cette volonté des Sept de donner une vitalité nouvelle à une organisation, qui se trouve en outre être la seule institution européenne à disposer d'une assemblée parlementaire habilitée à débattre des questions de défense, a produit des résultats non négligeables, même s'ils demeurent à ce jour insuffisants. Trois d'entre eux méritent d'être ici rappelés.

- Le regain d'activité de l'organisation supposait d'abord une réforme des organes de l'U.E.O. et de leur fonctionnement. C'est dans cet esprit que les travaux du Conseil ont été intensifiés - avec une meilleure association des ministres de la défense aux activités de l'U.E.O.- tandis qu'était renforcée la coopération avec l'Assemblée. Par ailleurs, il a été décidé de procéder à une réorganisation d'ensemble du fonctionnement de l'Agence pour le contrôle des armements et de celui du Comité permanent des armements et de son secrétariat international afin de leur confier une triple mission portant sur les questions relatives au contrôle des armements et du

désarmement, l'étude des problèmes de sécurité et de défense, et le développement de la coopération européenne en matière d'armement.

- Sur le fond des choses, le principal temps fort de l'évolution récente de l'U.E.O. a résidé, là encore sur une initiative française, dans l'adoption, le 27 octobre 1987, lors de la conférence de La Haye, de la "plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité" (cf. annexe jointe). Après 1948, 1954 et 1984, 1987 s'inscrit désormais comme une date-clé dans l'histoire de l'U.E.O.

Un an après le choc psychologique qu'avait constitué, pour les Européens, le sommet Reagan-Gorbatchev de Reykjavik (11-12 octobre 1986) et quelques semaines avant la signature du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires (8 décembre 1987), la "plate-forme" de La Haye constitue, de la part des pays européens de l'U.E.O., un signal politique significatif destiné à faire entendre leur voix dans le grand débat stratégique soviéto-américain actuel.

Cette plate-forme définit ainsi les principes sur lesquels la sécurité européenne doit reposer dans un avenir prévisible. Elle rappelle l'engagement de construire une Union européenne et envisage - le présent projet de loi s'inscrit directement dans ce cadre - l'association progressive d'autres Etats européens. La plate-forme souligne également la nécessité de maintenir la crédibilité des forces nucléaires françaises et britanniques. Elle rappelle enfin l'obligation fondamentale que constitue l'article 5 du traité et la nécessaire compatibilité de la politique menée avec le maintien de l'unité stratégique de l'Alliance et le renforcement de la coopération européenne en matière de défense.

- Il convient enfin d'inscrire à l'actif des manifestations concrètes de la vitalité nouvelle de l'organisation la coordination, sous les auspices de l'U.E.O., des activités des marines des pays membres dans le Golfe persique à partir de l'automne 1987. Visant opportunément à garantir la liberté de navigation dans les eaux internationales du Golfe, ces opérations ont fourni un bon exemple du rôle potentiel de l'U.E.O. et illustré l'attention des pays européens à la situation en dehors de la zone de l'OTAN.

2^o). Les obstacles rencontrés par la réactivation : les difficultés structurelles

Cette embellie réelle de l'Union de l'Europe occidentale, qui a ainsi retrouvé sa place parmi les institutions européennes, ne saurait toutefois dissimuler les difficultés rencontrées sur la voie de sa réactivation, illustrées par les problèmes structurels actuels. Deux points doivent être ici relevés.

- Une restructuration peu satisfaisante. La profonde transformation des structures de l'U.E.O. rendue nécessaire par les décisions de 1984 -développement des activités intergouvernementales, impulsion donnée à la coopération en matière d'armement- ne s'est pas réalisée de façon satisfaisante. L'objet du présent rapport n'est pas d'en analyser les causes ou d'en déterminer les remèdes. On rappellera seulement d'un mot les critiques très sévères formulées par M. Eric Hintermann, ancien secrétaire général adjoint de l'U.E.O., estimant que l'organisation était menacée de "paralyse bureaucratique", tandis que M. Alfred Cohen, secrétaire général, admettait que les agences basées à Paris "mouraient lentement".

Pour sortir de l'impasse, la France a notamment proposé à ses partenaires -par la voix du Premier ministre- de créer dans le cadre de l'U.E.O. un Institut d'études sur la sécurité européenne, qui pourrait se substituer aux agences situées dans les locaux de l'Assemblée, ce qui permettrait en outre de répondre aux besoins de locaux inhérents à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et de marquer une nouvelle étape du dynamisme retrouvé de l'U.E.O.

L'U.E.O. pourrait jouer également un rôle particulièrement utile, dans le contexte actuel, en matière de contrôle du processus de désarmement et comme point de rencontres Est-Ouest, à un moment où l'histoire s'accélère en Europe de l'Est.

- La querelle sur le siège. Mais le débat s'est cristallisé sur la question du siège et du regroupement des divers organes de l'U.E.O.

actuellement répartis entre Paris (pour l'Assemblée et les agences) et Londres (pour le Conseil et le secrétariat).

Tandis que la France proposait le rassemblement des institutions à Paris, certains de nos partenaires -comme le Royaume-Uni- ont plaidé en faveur de Bruxelles, ce qui aurait pour effet de rapprocher l'U.E.O. de l'O.T.A.N. mais aussi de la coopération politique au sein des Communautés européennes.

Sans être par principe opposée à la candidature d'autres capitales que Paris, la France ne s'est pas ralliée à cette idée, dans le souci que soit préservée la spécificité de l'U.E.O. par rapport à d'autres organisations internationales. Aux yeux du gouvernement français, la question du regroupement est liée à celle de la restructuration des organes de l'U.E.O. et plus particulièrement à l'avenir des Agences installées à Paris, dans un sens plus conforme aux orientations actuelles de l'organisation.

Faute d'un accord, il n'a pu à ce jour qu'être décidé de s'en tenir au statu quo, en attendant de réexaminer la question du regroupement en 1992.

Mais la France souhaite aussi l'ouverture de l'organisation à d'autres pays européens. Elle se réjouit à ce titre tout particulièrement que l'Union de l'Europe Occidentale, malgré ces difficultés, ait cependant réussi à mener à bien, par l'accord signé à Londres le 14 novembre 1988, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'organisation. Tel est précisément l'objet du présent projet de loi.

*

* *

- DEUXIEME PARTIE -

L'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE : UN ELARGISSEMENT OPPORTUN

A - La genèse du protocole du 14 novembre 1988

1°). La chronologie des négociations et les problèmes posés

C'est le 18 avril 1988 que le Conseil des ministres de l'U.E.O., réuni à La Haye, a décidé d'inviter le Portugal et l'Espagne à entamer les discussions nécessaires en vue de leur adhésion à l'organisation. Les termes de cette invitation méritent d'être rappelés : "le Conseil des ministres de l'U.E.O. a pris note de ce que le Portugal et l'Espagne, pleinement engagés dans la construction européenne et membres de l'Alliance atlantique, ont formellement indiqué qu'ils sont prêts à adhérer au traité de Bruxelles modifié, qu'ils acceptent sans réserve et dans toutes leurs parts la déclaration de Rome du 27 octobre 1974 et la "plate forme" adoptée à La Haye le 27 octobre 1987 et qu'ils sont disposés à participer pleinement à leur mise en oeuvre".

Cette invitation indique clairement le souci des sept États membres que les pays candidats non seulement adhèrent au traité de Bruxelles modifié mais aussi souscrivent pleinement aux développements récents et potentiels de l'U.E.O. au premier rang desquels figure la "plate forme" de La Haye afin d'apporter une claire contribution aux efforts pour affirmer l'identité européenne en matière de défense.

Il en résulte aussi implicitement que les gouvernements ont évité d'ouvrir le débat sur le point de savoir si le traité, tel qu'il existe depuis 1954, devait faire l'objet d'une révision à l'occasion de l'élargissement de l'U.E.O. Ils ont estimé que l'article 5 du traité constituait un apport essentiel à la sécurité de l'Europe et que les autres articles -même si certains ne sont plus satisfaisants- ne justifiaient pas, à ce stade, une remise en cause de l'édifice dans son ensemble. En revanche, la "plate-forme" de La Haye constitue un complément au traité d'une importance telle qu'il était essentiel que les pays candidats y souscrivent en même temps qu'au traité lui-même.

C'est dans ces conditions que les directeurs des Affaires politiques des sept Etats membres ont ouvert la discussion à La Haye, le 26 mai 1988, avec les représentants de l'Espagne et du Portugal.

La France a, pour sa part, rappelé, le 29 juin 1988, à l'occasion du Conseil permanent de l'U.E.O., son souhait de voir les discussions aboutir pour la session d'automne de l'organisation, afin d'adresser un signal politique clair à l'Espagne et au Portugal.

La conclusion de l'accord de défense entre l'Espagne et les Etats-Unis et la mise au point des directives relatives aux relations entre l'Espagne et l'OTAN ayant facilité le processus, nos partenaires ont également favorisé l'aboutissement des négociations.

C'est ainsi que les sept Etats membres ont finalement signé, le 14 novembre 1988, à Londres, avec l'Espagne et le Portugal, le protocole d'adhésion de ces deux pays à l'Union de l'Europe Occidentale.

2°). Les positions des différents pays

- La France, déjà à l'origine de la réactivation de l'U.E.O., s'est trouvée au premier rang des pays favorables à cet élargissement.

Souhaitant l'adhésion à l'U.E.O. de pays comme l'Espagne et le Portugal prêts à en assumer les obligations, les autorités françaises inscrivent la relance et l'élargissement de l'U.E.O. dans le dessein plus large d'une construction européenne plénière et de l'édification du pilier européen de l'Alliance atlantique. L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'U.E.O. -après leur adhésion à la Communauté- revêt à cet égard une signification politique importante et constitue un enrichissement appréciable pour l'organisation.

- Si les autres États membres de l'U.E.O. se sont finalement ralliés à ces vues, il a tout de même fallu surmonter les réticences de certains pays qui, comme la Grande-Bretagne, voire les Pays-Bas, s'interrogeaient -dans un premier temps- sur la volonté d'un pays comme l'Espagne de souscrire pleinement à la "plate-forme" de La Haye, et notamment à ses dispositions relatives à la dissuasion nucléaire.

- Mais l'Espagne a apaisé ces craintes tandis que le Portugal -tout en rappelant qu'il avait formulé dès 1984 sa demande d'adhésion- admettait les raisons politiques qui conduisaient l'U.E.O. à s'adresser simultanément à l'Espagne et au Portugal.

C'est ainsi que le protocole d'adhésion qui nous est soumis indique explicitement dans son préambule que l'Espagne et le Portugal "acceptent sans réserve et dans toutes leurs parts" la déclaration de Rome et la plate-forme de La Haye et "qu'ils sont disposés à participer pleinement à leur mise en oeuvre".

Pour tenir compte, enfin, du contentieux hispano-britannique sur Gibraltar -aujourd'hui heureusement dédramatisé- l'Espagne a formulé une réserve à l'article 10 du traité pour préciser que son adhésion n'entraînait pas obligation de soumettre à la Cour internationale de justice, sans qu'elle y ait consenti, un litige qui serait intervenu avant l'entrée en vigueur du traité à son égard. Cette réserve a été consignée dans un échange de lettres entre le ministre espagnol des Affaires étrangères et chacun de ses collègues des pays membres de l'U.E.O.

*

* *

B - Les conditions et le contexte de l'élargissement

1°) Les conditions pratiques des adhésions espagnoles et portugaises

Par delà les termes mêmes du protocole signé à Londres le 14 novembre 1988 -qui prévoit l'adhésion de l'Espagne et du Portugal au traité lui-même mais aussi aux accords conclus entre les Etats membres en application du traité-, les conditions pratiques de l'entrée des deux pays ibériques supposaient encore de déterminer la participation financière de l'Espagne et du Portugal au budget de l'organisation et leur représentation au sein des organes de l'U.E.O.

- Le budget de l'organisation sera désormais réparti entre les neuf Etats membres selon la clé de répartition suivante :

. 13% pour l'Espagne

. 2 % pour le Portugal

. et 17% pour la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la R.'A. et l'ensemble des trois pays du Benelux.

Les frais supplémentaires résultant de l'élargissement devraient être couverts par un budget complémentaire financé selon ce nouveau système de répartition.

- S'agissant de la représentation de l'Espagne et du Portugal au sein des instances de l'U.E.O., les deux futurs membres ont été invités, dès la signature du protocole d'adhésion, à participer à titre d'observateurs à l'ensemble des travaux de l'U.E.O.

Les deux États sont ainsi d'ores et déjà pleinement informés des activités du Conseil et de ses organes.

S'agissant de l'Assemblée, l'Espagne et le Portugal y disposeront chacun d'une délégation composée respectivement de 18 et de 7 représentants. Là encore, l'Espagne et le Portugal participent déjà, à titre d'observateurs, aux travaux de l'Assemblée.

Mais les deux pays ne deviendront naturellement membres à part entière de l'U.E.O. que lorsque les Parlements nationaux auront autorisé la ratification du protocole d'adhésion. L'article 2 du protocole précise à cet égard que le texte entrera en vigueur le jour de la réception de la dernière des notifications de ratification, dont le gouvernement belge est chargé d'informer les États signataires.

Le bilan actuel des ratifications et l'état d'avancement des procédures peuvent être, à ce jour, ainsi présentés :

- plusieurs pays ont déjà déposé leurs instruments de ratification, en particulier la Grande-Bretagne et l'Espagne, ainsi que les Pays-Bas et le Luxembourg;
- la procédure de ratification est par ailleurs en voie d'achèvement dans l'ensemble des autres pays concernés.

Il apparaît donc à votre rapporteur particulièrement souhaitable que la France, qui se trouve à l'origine de cet élargissement et à laquelle reviendra la charge de présider pour un an, à compter de juillet 1990, le Conseil de l'U.E.O., accomplisse à son tour, dans les meilleurs délais, ce geste politique.

2^e). Le contexte politique de l'élargissement

Les conditions politiques majeures de l'élargissement de l'U.E.O. sont précisées par le préambule du protocole de Londres dont il résulte, non seulement que l'Espagne et le Portugal adhèrent au traité de Bruxelles modifié, mais aussi qu'ils souscrivent à la "plate-forme" de La Haye et qu'ils sont désireux d'apporter une réelle contribution aux efforts entrepris en faveur de la sécurité de l'Europe.

Ces conditions politiques et la présentation juridique des adhésions de l'Espagne et du Portugal conduisent votre rapporteur à interroger le gouvernement sur deux points. Le premier a trait à sa position quant à une éventuelle révision du traité de Bruxelles lui-même. Il est clair, en effet, que l'Espagne et le Portugal ont adhéré à l'U.E.O. bien plus sur la base de la "plate-forme" de La Haye que sur celle du traité stricto sensu, ce qui crée un état de choses peu satisfaisant. Mais il est non moins clair qu'une éventuelle actualisation du traité est une opération techniquement lourde et politiquement délicate, qui doit à la fois préserver le système de sécurité et de dissuasion de l'Alliance atlantique et maintenir voire développer une association étroite entre l'U.E.O. et la Communauté européenne, tout en évitant naturellement de faire apparaître des divisions entre les États membres.

La déclaration de l'U.E.O. du 14 novembre 1988 à laquelle se réfère le protocole d'adhésion ouvre la perspective d'un réexamen du texte du traité et de ses protocoles. Il ne s'agit, pour l'instant, que de prendre acte du caractère obsolète de certaines des dispositions du traité. Mais il est clair que ce débat va nécessairement remonter dans la prochaine période. C'est pourquoi il serait utile de connaître sur ce point la position du gouvernement français.

La question de la révision du traité, comme la mise en oeuvre satisfaisante de l'élargissement, exige ainsi que tous les membres de l'U.E.O. aient une vision commune des objectifs que le traité doit assigner à l'organisation. Une telle vision permettrait également à l'U.E.O. d'adopter une attitude cohérente sur un second point, celui d'éventuels élargissements ultérieurs de l'organisation. Il faut en effet rappeler ici que cette question est

d'ores et déjà posée par les actes de candidature officiels de la Grèce - membre de l'OTAN et de la C.E.E., et de la Turquie - membre de l'Alliance atlantique et également candidate à l'entrée dans la Communauté. La possibilité d'une appartenance à l'U.E.O. a également été évoquée à propos de la Norvège et du Danemark - qui n'ont toutefois pas fait officiellement acte de candidature.

Le Conseil de l'U.E.O. a -pour l'heure- jugé nécessaire de marquer une pause dans le processus d'élargissement. Un mécanisme consultatif de haut niveau a toutefois été mis en place pour permettre d'informer régulièrement les pays candidats - en l'occurrence la Grèce et la Turquie- de l'évolution de la situation au sein de l'U.E.O.

Mais il ne peut s'agir là d'une solution définitive. Votre rapporteur souhaiterait, là aussi, obtenir du gouvernement des précisions quant à la position de la France sur ces nouvelles candidatures.

*

* *

TROISIEME PARTIE -

LA SIGNIFICATION ET LA PORTEE DE L'ELARGISSEMENT DE L'U.E.O.

A - Le choix d'une enceinte propre a favoriser l'organisation de la sécurité européenne

1°). U.E.O., Alliance atlantique et Communauté européenne

L'élargissement de l'U.E.O. à l'Espagne et au Portugal marque, aux yeux de votre rapporteur, une étape significative dans l'évolution de l'organisation vers une meilleure appréhension et une prise en compte plus large des questions européennes de sécurité. L'Espagne et le Portugal apporteront une contribution importante aux efforts communs en vue du renforcement de la coopération européenne en ce domaine. Les deux nouveaux pays membres ont manifesté leur volonté de maintenir, comme les autres États de l'organisation, un niveau approprié de dépenses en matière de défense, tandis que l'Espagne parvenait à un règlement de la question de ses relations avec les États-Unis et avec l'Alliance atlantique.

Mais la portée réelle de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'U.E.O. sera naturellement fonction du rôle assigné par les gouvernements européens à cette organisation elle-même. L'U.E.O. est -rappelons-le- la seule enceinte européenne dotée de surcroît d'une assemblée parlementaire, qui soit habilitée à traiter des questions de défense. Elle a donc un rôle privilégié à jouer pour faire avancer l'idée d'identité européenne de sécurité. Mais la finalité de l'U.E.O. dépend étroitement de la nature de ses liens avec la Communauté européenne d'une part, avec l'Alliance atlantique d'autre part.

L'U.E.O. et la Communauté européenne. Considérant l'U.E.O. comme le moyen privilégié d'affirmer l'identité européenne en matière de sécurité, il s'agit de savoir quelle place doit occuper l'U.E.O. dans la future Union européenne que les pays de la Communauté se sont engagés à construire conformément à l'Acte unique européen.

La "plate-forme" de La Haye comme le présent protocole d'adhésion rappellent à cet égard, l'un et l'autre, dans leurs préambules respectifs, la "communauté de destin" des nations européennes et réaffirment la conviction que "la construction de l'Europe restera incomplète tant qu'elle ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense". Les Etats membres, déterminés à développer cette identité européenne en matière de défense, estiment que l'U.E.O. peut apporter une contribution efficace à ce processus et constitue un instrument majeur pour atteindre cet objectif.

Il convient toutefois de préciser que, par delà les raisons, connues, des compétences réduites de la Communauté en matière de défense - à l'exception de celles qui résultent de l'article 30, paragraphe 6, de l'Acte unique européen -, une différence essentielle entre l'U.E.O. et la Communauté porte sur l'identité et le nombre de leurs membres respectifs. Si l'adhésion de l'Espagne et du Portugal tend à atténuer cette différence, plusieurs pays de la Communauté ne sont pas membres de l'U.E.O. et certains d'entre eux - comme l'Irlande - ne sont pas candidats à le devenir.

L'U.E.O. et l'Alliance atlantique. Considérant parallèlement l'U.E.O. comme le moyen de développer le "pilier" européen de l'Alliance atlantique, il s'agit également de préciser le rôle que peut jouer une institution telle que l'U.E.O. en ce domaine.

L'U.E.O. - qui n'est ni concurrente de l'Alliance, ni subordonnée à elle - repose sur un traité de défense, et en dépit des difficultés de la réactivation, dispose de moyens utiles - sinon tout à fait adéquats - pour favoriser la réflexion des pays européens en la matière et constituer le creuset au sein duquel peuvent s'élaborer les prémisses d'une future Europe de la défense.

Mais, par delà les différences entre les membres de l'U.E.O. et les pays européens de l'Alliance atlantique — que l'élargissement de l'U.E.O. tend, ici encore, à effacer partiellement —, il est nécessaire pour les Européens d'améliorer l'articulation des cadres institutionnels qui leur permettent d'avoir une concertation permanente. C'est ainsi que l'on pourrait concevoir une articulation plus forte entre le forum politique de délibération que constitue l'U.E.O. et des organismes techniques tels que le G.E.I.P. (groupement européen indépendant de programmes), regroupant les pays européens de l'Alliance, y compris la France, ou l'Eurogroup (regroupant les mêmes pays sans la France) C'est dans cet esprit que le Premier ministre, M. Michel Rocard, a souhaité, le 7 septembre dernier, devant l'Institut des hautes études de défense nationale, une "synthèse institutionnelle" entre ces différents organismes.

2°. Les limites inhérentes à un forum politique dépourvu de pouvoir décisionnel

Si l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O. va ainsi incontestablement dans le bon sens, intégrant dans cette organisation deux pays qui sont à la fois membres de la Communauté européenne et de l'Alliance atlantique, les limites de la portée de cet élargissement tiennent aux limites mêmes de l'efficacité d'une organisation telle que l'U.E.O.

L'Union de l'Europe occidentale a, certes, beaucoup à faire. Elle peut et doit jouer un rôle appréciable dans des domaines aussi divers que :

l'approfondissement de la "plate forme" de La Haye, avec l'appui éventuel d'experts indépendants — perspective dans laquelle la France a proposé la création d'un Institut des hautes études de sécurité européenne dans le cadre de l'U.E.O. ; ainsi pourrait on parvenir à une perception commune plus forte des objectifs de sécurité ;

la nécessaire consultation européenne dans le cadre de la négociation sur les armements conventionnels en Europe ;

la coopération dans le domaine des armements et du désarmement, domaine dans lequel l'U.E.O. doit jouer un rôle complémentaire de celui du groupe européen indépendant de programmes ;

les consultations nécessaires en matière d'armes chimiques ;

le développement proposé par la France d'une coopération spatiale dans le domaine de l'observation à des fins militaires ;

enfin, le développement des contacts Est Ouest, dans le contexte actuel de l'évolution en Europe de l'Est.

Mais force est de marquer les limites inhérentes à l'efficacité d'une organisation qui, si elle constitue un forum utile de rencontre, de concertation et de réflexion entre Européens en matière de sécurité et de défense, ne dispose pas à ce jour de pouvoir de décision. L'absence de pouvoir décisionnel de l'U.E.O. doit ainsi se concilier avec la nécessité et la volonté des pays européens d'approfondir leur coopération.

En l'état, et dans l'espoir de voir aboutir les perspectives ouvertes notamment par les propositions du gouvernement français, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O. doit toutefois apporter aux travaux de l'organisation un enrichissement conforme à la contribution de la péninsule luso-ibérique à la sécurité européenne.

*

* *

B - La contribution de la péninsule luso-ibérique à la sécurité européenne

1°). Le poids et la participation de l'Espagne et du Portugal au système de défense occidental

L'entrée de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O., trois ans après leur adhésion, également simultanée, à la Communauté européenne, répond à une même logique. Elle souligne la volonté de Madrid et de Lisbonne de partager la "communauté de destin" des

pays européens et paracheve leur participation aux institutions européennes.

Mais cet élargissement de l'U.E.O. marque aussi la pleine appartenance de l'Espagne et du Portugal au système de défense allié.

L'adhésion de l'Espagne à l'U.E.O. marque la troisième et dernière étape d'un processus dont les premières phases avaient été la rénovation de l'accord de défense hispano-américain et la mise au point des modalités d'appartenance de l'Espagne à l'OTAN.

Après la ratification par référendum de la présence espagnole au sein de l'OTAN à des conditions très précises (maintien à l'écart de la structure intégrée, non-nucléarisation du territoire espagnol, réduction de la présence militaire américaine, et adhésion à l'U.E.O.), l'Espagne a réglé fin 1988, par un accord avec les Etats-Unis mettant un terme à de longues et délicates négociations, la question des bases américaines en Espagne.

Le modèle de participation de l'Espagne à l'Alliance atlantique a pu être, dans le même temps, précisé : comme la France, l'Espagne ne participe pas à la structure militaire intégrée ; mais, à l'inverse de la France, l'Espagne participe aux comités des plans de défense et au groupe de planification militaire de l'OTAN. La mise au point de directives générales permettra l'élaboration d'accords de coordination entre les commandements espagnols et les commandements alliés. Ces accords définiront les missions de contrôle et de surveillance de l'espace aérien et des espaces maritimes de la zone sous responsabilité espagnole et régleront les conditions de l'utilisation du territoire espagnol comme zone de transit, d'appui et de logistique de l'arrière.

Depuis 1982, l'Espagne s'est livrée à un effort de modernisation de ses forces grâce à une restructuration visant à augmenter leur capacité opérationnelle et à une rationalisation de la programmation des équipements pour les trois armes. Elle a d'autre part révisé sa planification militaire de façon à davantage l'aligner sur la planification de l'OTAN. Cet effort se traduit, depuis 1982, par

une croissance annuelle de 3% du budget de la défense, qui représente désormais près de 3% du PIB.

- Le Portugal, de son côté, occupe au sein de l'Alliance atlantique une place qui reflète sa situation stratégique et l'ancienneté de ses engagements.

La tradition ancienne de liens privilégiés avec une puissance maritime extérieure comme l'exiguïté de son territoire continental expliquent la fidélité du Portugal à l'Alliance Atlantique dont il est un des membres fondateurs. De fait, jusqu'à 1982, le Portugal était le seul représentant de l'Alliance dans une zone stratégique importante : celle des confins méditerranéo-atlantiques. Malgré, depuis 1982, une certaine concurrence de l'Espagne dans ce poste de sentinelle avancée sur la façade atlantique, les liens étroits du Portugal avec l'Alliance se reflètent particulièrement au plan des opérations navales.

Le Portugal, qui bénéficie d'une aide militaire substantielle des États-Unis (117 millions de dollars en 1988), consacre 3,2% de son PIB -soit légèrement plus que l'Espagne- à sa défense, et entretient des forces d'environ 75.000 hommes (plus de 300.000 en Espagne).

Rappelons enfin, sur le plan bilatéral franco-portugais, que le Portugal a accordé à la France -au terme d'un accord de 1964, modifié en 1977 et renouvelé en 1984- certaines facilités aux Açores, singulièrement dans l'île de Flores, pour l'observation et la mesure des trajectoires d'engins balistiques tirés en Atlantique à partir du centre d'essais des Landes (CÉL).

2°. L'intérêt stratégique du théâtre sud-européen

Parachevant la participation de l'Espagne et du Portugal au processus de construction européenne dans sa forme la plus sensible, celle qui touche à la défense et à la sécurité, l'adhésion de Madrid et de Lisbonne à l'U.E.O. comble une lacune importante de

l'identité européenne en matière de défense, dont la dimension ibérique était jusqu'alors absente.

L'Espagne et du Portugal n'ont pas seulement pour objectif de réussir leur intégration économique dans la Communauté. Ils témoignent aussi d'une forte volonté de participer à la construction de l'espace stratégique européen.

De leur côté, les partenaires de Madrid et de Lisbonne ont estimé que ces deux pays - par leur démocratisation, par leur histoire, par leur situation géographique et stratégique- nourriraient de façon particulièrement utile les travaux de l'U.E.O.

L'Espagne - qui est avec la France le seul membre de l'Alliance atlantique qui dispose à la fois d'une façade atlantique et d'une façade méditerranéenne- contribuerait à la défense commune à la fois par sa qualité de plate-forme et celle de péninsule, à la croisée des axes Nord-Sud et Est-Ouest. Sa situation lui conférerait, dans l'hypothèse - que nul ne souhaite- d'un conflit, à la fois un statut de base logistique d'un théâtre d'opérations septentrional et de tremplin de départ pour une contre-offensive. Ces rôles sont confirmés par les accords que l'Espagne va conclure avec les commandements alliés.

Le territoire portugais, pour sa part, pourrait également jouer un rôle essentiel de zone d'accueil de renforts venus d'Outre-Atlantique, tandis que Madère et, surtout, les Açores représenteraient des bases précieuses pour la logistique et le renforcement du flanc Sud de l'Europe.

La valeur stratégique du quadrilatère de 800 kilomètres de côté que constitue la péninsule luso-ibérique est ainsi incontestable, comme son apport à la sécurité européenne. L'Espagne et le Portugal occupent une position éminente de sentinelles au sein d'un flanc Sud qui est à la croisée de l'Asie et de l'Afrique et une voie de passage obligée vers les pays orientaux et le monde islamique.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O. renforce ainsi le théâtre sud-européen dont le rôle est appelé à augmenter - ne

serait-ce qu'en raison des menaces liées à l'intégrisme islamique ou aux instabilités africaines. Elle élargit la profondeur stratégique de l'Europe en créant de nouvelles possibilités de coopération en Méditerranée au moment où la situation internationale tend à l'émergence d'un second pôle stratégique dans cette zone méditerranéenne.

Alors que les préoccupations de l'U.E.O. -et de l'Alliance atlantique- ont été jusqu'ici largement dominées par la situation en Europe centrale et orientale, il est clair aujourd'hui que tout affaiblissement du théâtre sud-européen pourrait entraîner des conséquences très dommageables pour la sécurité occidentale.

C'est dans cet esprit que la France -impliquée directement par ses intérêts de longue date dans la région- a développé, ces dernières années, des initiatives tendant à intensifier les contacts, à accroître la coopération militaire avec les pays méditerranéens, et à progresser concrètement sur la voie d'une défense collective.

C'est dans cet esprit aussi que le gouvernement français a joué un rôle particulièrement actif pour favoriser l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O., qu'il vous demande aujourd'hui d'approuver.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Au terme de cette analyse, l'élargissement de l'Union de l'Europe Occidentale à l'Espagne et au Portugal, qui permettra un rééquilibrage géostratégique de l'organisation vers la Méditerranée, apparaît très souhaitable à votre rapporteur. A un double titre.

D'abord parce que la volonté d'approfondir la démarche européenne en matière de sécurité qui correspond à la volonté constante exprimée par les gouvernements français successifs depuis ces dernières années apparaît de plus en plus comme une nécessité absolue à l'heure où les perspectives de désarmement s'accroissent et concernent au premier chef l'Europe, et où la resurgence aux États-Unis du débat sur le partage des charges de la défense au sein de l'Alliance exige une meilleure concertation des pays européens.

Ensuite parce que l'U.E.O. malgré ses déficiences actuelles et dans l'espoir de voir aboutir prochainement les propositions françaises tendant à la création d'un Institut européen de sécurité, voire les perspectives d'une "synthèse" entre l'U.E.O. et les instances réunissant les pays européens de l'Alliance atlantique demeure la seule enceinte existante, s'appuyant sur un traité et dotée d'une assemblée parlementaire, pour servir de cadre à ces efforts, indispensables à la sécurité européenne et à l'achèvement de la construction européenne.

•

• •

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 25 octobre 1989. A l'issue de l'exposé du rapporteur et après un débat auquel ont participé, outre le rapporteur, le président Jean Lecanuet, MM. Xavier de Villepin et André Jarrot, elle a adopté les conclusions favorables du rapporteur.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification du protocole d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union de l'Europe occidentale, signé à Londres le 14 novembre 1988.

•

• •

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification d'un protocole d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise au traité de collaboration en matière économique, sociale, et culturelle et de légitime défense collective, signé à Bruxelles le 17 mars 1948, amendé par le protocole modifiant et complétant le traité de Bruxelles, signé à Paris le 23 octobre 1954, ensemble une annexe, fait à Londres le 14 novembre 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

(1) Voir le texte annexe au document Sénat n° 439 (1988-1989)

ANNEXE

UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité

La Haye, 27 octobre 1987

1. Soulignant l'attachement de nos pays aux principes qui fondent nos démocraties et résolus à préserver la paix dans la liberté, nous, Ministres des affaires étrangères et de la défense des États membres de l'UEO, entendons réaffirmer la communauté de destin qui lie nos nations.
2. Nous rappelons notre engagement de construire une union européenne, conformément à l'Acte unique européen, que nous avons tous signé en tant que membres de la Communauté européenne. Nous sommes convaincus que la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense.
3. Un instrument majeur pour atteindre cet objectif est le Traité de Bruxelles modifié. Ce traité, en instituant des obligations d'une portée considérable pour la défense collective, a constitué l'une des premières étapes de l'unité européenne. Il envisage également l'association progressive d'autres États européens s'inspirant des mêmes principes et animés par la même détermination. Nous estimons que la relance de l'UEO apporte une importante contribution au processus plus large de l'unification européenne.
4. Nous visons ainsi à développer une identité européenne en matière de défense qui soit davantage cohérente et traduise plus efficacement les engagements de solidarité que nous avons souscrits dans le Traité de Bruxelles modifié et le Traité de l'Atlantique nord.
5. Nous attachons une grande valeur à l'engagement continu, dans cet effort, de l'Assemblée de l'UEO, qui est le seul organe parlementaire européen mandaté par traité pour débattre de tous les aspects de la sécurité, y compris les questions de défense.

*
* *

1. Notre démarche procède des conditions actuelles de la sécurité européenne.
 1. L'Europe est au centre des relations Est-Ouest et, quarante ans après la fin de la Deuxième guerre mondiale, elle reste un continent divisé. Les conséquences humaines de cette division demeurent inacceptables, bien que certaines améliorations concrètes aient été apportées à un niveau bilatéral et sur la base de l'Acte final d'Helsinki. Nous devons à nos peuples de surmonter cette situation et d'exploiter, dans l'intérêt de tous les Européens, les possibilités qui pourraient se présenter de nouvelles améliorations.
 2. L'évolution récente des relations Est-Ouest, notamment en ce qui concerne la maîtrise des armements et le désarmement, de même que d'autres développements, par exemple dans le domaine des technologies, pourraient avoir des répercussions considérables pour la sécurité européenne.
 3. Nous n'avons pas encore assisté à une diminution de l'effort militaire que l'Union soviétique poursuit depuis de nombreuses années. La situation géostratégique de l'Europe occidentale la rend particulièrement vulnérable aux forces supérieures, tant conventionnelles et chimiques que nucléaires, du Pacte de Varsovie. C'est là le problème fondamental pour la sécurité européenne. La supériorité des forces conventionnelles du Pacte de Varsovie, et sa capacité à mener, par surprise, des opérations offensives de grande envergure constituent, dans ce contexte, une préoccupation particulière.
 4. 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.

5. 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.

•
•

II. La sécurité européenne doit se fonder sur les critères suivants :

1. Notre objectif premier reste de prévenir toute forme de guerre. Nous entendons préserver notre sécurité en restant prêts à nous défendre et en maintenant des capacités militaires propres à dissuader toute agression ou intimidation, sans pour cela rechercher la supériorité militaire.

2. Dans les circonstances actuelles et à échéance prévisible, il n'existe pas d'alternative à la stratégie de l'Ouest pour prévenir la guerre, stratégie qui a assuré la paix dans la liberté pendant une période exceptionnellement longue de notre histoire. Pour être crédible et efficace, la stratégie de dissuasion et de défense doit continuer à se fonder sur une combinaison appropriée de forces nucléaires et conventionnelles, dont l'élément nucléaire est le seul qui puisse confronter un agresseur éventuel à un risque inacceptable.

3. La présence importante des forces conventionnelles et nucléaires des États-Unis joue un rôle irremplaçable dans la défense de l'Europe. Elles sont l'expression concrète de l'engagement américain à la défense de l'Europe et constituent le lien indispensable avec les forces de dissuasion stratégiques des États-Unis.

4. Les forces européennes jouent un rôle essentiel : la crédibilité globale de la stratégie occidentale de dissuasion et de défense ne peut être maintenue sans une contribution majeure de la part de l'Europe, en raison tout particulièrement du déséquilibre conventionnel qui affecte très directement sa sécurité.

Les Européens ont une responsabilité majeure en matière de défense tant sur le plan conventionnel que nucléaire. Dans le domaine conventionnel, les forces des pays membres de l'UEO constituent une part essentielle des forces de l'Alliance. S'agissant des forces nucléaires qui toutes participent à la dissuasion, les coopérations que certains États membres entretiennent avec les États-Unis sont nécessaires à la sécurité de l'Europe. Les forces indépendantes de la France et du Royaume-Uni contribuent à la dissuasion globale et à la sécurité.

5. Le contrôle des armements et le désarmement font partie intégrante de la politique de sécurité occidentale, ils n'en sont pas une alternative. Ils devraient permettre d'instaurer un équilibre des forces stable au niveau le plus bas compatible avec notre sécurité. La politique de contrôle des armements, comme notre politique de défense, devrait tenir compte des intérêts spécifiques de l'Europe en matière de sécurité dans une situation en évolution. Elle doit être compatible avec le maintien de l'unité stratégique de l'Alliance et ne doit pas empêcher d'améliorer la coopération européenne en matière de défense. Les accords de contrôle des armements doivent être effectivement vérifiables et résister à l'épreuve du temps. L'Est et l'Ouest ont un même intérêt à réaliser cet objectif.

•
•

III. Les États membres de l'UEO entendent assumer pleinement leurs responsabilités.

(a) *Dans le domaine de la défense occidentale*

1. Nous rappelons l'obligation fondamentale de l'article V du Traité de Bruxelles modifié de porter aide et assistance par tous les moyens en notre pouvoir, militaires et autres, dans le cas d'une attaque armée dirigée contre l'un d'entre nous. Cette garantie, qui reflète notre destinée commune, renforce les engagements que nous avons pris dans le cadre de l'Alliance atlantique, à laquelle chacun de nous appartient, et que nous sommes déterminés à préserver.

2. Nous sommes convaincus qu'une Europe plus unie apportera une contribution plus forte à l'Alliance, au bénéfice de la sécurité occidentale dans son ensemble. Cela renforcera le rôle de l'Europe dans l'Alliance et assurera la base d'une relation transatlantique équilibrée. Nous sommes résolus à renforcer le pilier européen de l'Alliance.

3. Nous sommes déterminés à assumer chacun notre part de la défense commune, tant dans le domaine conventionnel que nucléaire, conformément au principe du partage des risques et des responsabilités sur lesquels repose la cohésion alliée.

- Dans le domaine conventionnel, nous continuerons tous à participer aux efforts en cours pour améliorer nos défenses ;
- Dans le domaine nucléaire également, nous continuerons à assumer nos responsabilités : certains d'entre nous en poursuivant des coopérations appropriées avec les États-Unis ; le Royaume-Uni et la France en continuant à maintenir des forces nucléaires indépendantes, dont ils sont déterminés à préserver la crédibilité.

4. Nous restons résolus à poursuivre une intégration européenne qui s'étende à la sécurité et à la défense et à contribuer de manière plus efficace à la défense commune de l'Ouest.

En conséquence, nous entendons :

- assurer que notre détermination à défendre, à ses frontières, tout État membre soit clairement manifeste au moyen de dispositions appropriées ;
- améliorer nos consultations et élargir notre coordination en matière de défense et de sécurité et examiner à cette fin toute mesure pratique ;
- tirer le meilleur parti possible des mécanismes institutionnels existants permettant la participation des ministres de la défense et de leurs représentants aux activités de l'UEO ;
- veiller à ce que le niveau de contribution de chaque pays à la défense commune reflète ses capacités de façon adéquate ;
- viser à une utilisation plus efficace des ressources existantes, notamment en étendant la coopération militaire bilatérale et régionale, poursuivre nos efforts pour maintenir en Europe une base industrielle technologiquement avancée et intensifier la coopération en matière d'armement ;
- concerter nos politiques sur les crises survenant hors d'Europe, dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter nos intérêts de sécurité.

5. Soulignant la contribution vitale que les pays de l'Alliance non membres de l'UEO apportent à la sécurité commune et à la défense, nous continuerons à les informer de nos activités.

(b) En matière de contrôle des armements et de désarmement

1. En matière de contrôle des armements et de désarmement, nous poursuivrons une politique active visant à influencer les évolutions à venir, de façon à renforcer la sécurité et à favoriser la stabilité et la coopération dans l'ensemble de l'Europe. La fermeté et la cohésion de l'Alliance, ainsi que des consultations étroites entre tous les alliés, restent essentielles si l'on veut obtenir des résultats concrets.

2. Nous nous sommes engagés à mettre au point notre concept global de maîtrise des armements et de désarmement, conformément à la déclaration de l'Alliance du 12 juin 1987, et à mener nos travaux dans le cadre de ce concept, tel qu'il est envisagé particulièrement aux paragraphes 7 et 8 de cette déclaration. Un accord entre les États-Unis et l'Union soviétique pour l'élimination globale des missiles FNI basés à terre, d'une portée de 500 km à 5 500 km, constituera un élément important dans une telle approche.

3. Dans la suite de notre approche, nous exploiterons toutes les possibilités de nouveaux progrès vers des réductions des armements compatibles avec notre sécurité et nos priorités, en tenant compte du fait que les travaux en ce domaine soulèvent des problèmes complexes et interdépendants. Nous les étudierons ensemble, prenant en considération les exigences politiques et militaires de notre sécurité et de l'évolution des différentes négociations.

(c) Dans le domaine du dialogue et de la coopération entre l'Est et l'Ouest

1. La responsabilité commune de tous les Européens n'est pas seulement de préserver la paix, mais de le faire de manière constructive. Les dispositions de l'Acte final d'Helsinki continuent à nous guider dans la réalisation de l'objectif visant à surmonter progressivement la division de l'Europe. Nous devons, par conséquent, continuer à utiliser pleinement le processus de la CSCE, afin de promouvoir une coopération globale entre tous les États participants.

2. Les possibilités contenues dans l'Acte final devraient être exploitées à fond. En conséquence, nous entendons :

- chercher à accroître la transparence des activités et des potentiels militaires et la prévisibilité des comportements, conformément au document de Stockholm de 1986, grâce à de nouvelles mesures de confiance ;
- mettre tout en œuvre pour assurer un respect total des droits de l'homme, sans lequel il n'est pas de paix réelle possible ;
- ouvrir de nouvelles possibilités de coopération à l'avantage de tous dans les domaines de l'économie, de la technologie, de la science et de la protection de l'environnement ;
- multiplier les occasions d'accroître la libre circulation des personnes, des idées et de l'information dans l'ensemble de l'Europe et d'intensifier les échanges culturels.

et promouvoir ainsi des améliorations concrètes dont bénéficieront tous les peuples européens.

•
•

Notre objectif est de promouvoir l'intégration européenne. Dans cette perspective, nous poursuivons nos efforts pour aboutir à une coopération plus étroite en matière de sécurité, le couplage avec les États-Unis étant maintenu et les conditions d'une sécurité égale dans l'ensemble de l'Alliance assurées.

Nous sommes conscients de l'héritage qu'ont en commun tous les pays de notre continent divisé, dont tous les peuples ont un même droit de vivre dans la paix et la liberté. C'est pourquoi nous sommes déterminés à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour atteindre notre but final d'un ordre de paix juste et durable en Europe.