

N° 387

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 avril 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) comportant le texte de la commission, sur la proposition de résolution européenne de M. Jean BIZET, présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le **suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune,***

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 376 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE BRUXELLES MODIFIÉ DEVRAIT ENTRAÎNER LA DISSOLUTION DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO) D'ICI UN AN	7
A. L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE : LA SEULE ORGANISATION EXCLUSIVEMENT EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE	7
1. <i>Le traité de Bruxelles modifié</i>	7
2. <i>La composition de l'UEO</i>	8
3. <i>La structure et le budget de l'UEO</i>	8
B. L'UEO A JOUÉ UN RÔLE UTILE POUR FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE TOUT EN SOUFFRANT DE LA CONCURRENCE DE L'OTAN PUIS DE L'UNION EUROPÉENNE	9
1. <i>Tout au long de la guerre froide, l'Union de l'Europe occidentale a été mise en sommeil</i>	9
2. <i>L'UEO : « bras armé » de l'Union européenne</i>	10
3. <i>Les progrès de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne et la reprise des acquis de l'UEO au sein de l'Union européenne.</i>	11
C. LES CONSÉQUENCES DE LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE	11
1. <i>Une décision justifiée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne</i>	12
2. <i>...mais aussi par des considérations financières</i>	12
3. <i>La procédure de dénonciation</i>	13
4. <i>Les conséquences de la dénonciation</i>	14
II. LA DISPARITION DE L'ASSEMBLÉE DE L'UEO RISQUE DE SE TRADUIRE PAR UN AMOINDRISSEMENT DU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE SUIVI DES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE AU NIVEAU EUROPÉEN	15
A. LE RÔLE IMPORTANT JOUÉ PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'UEO EN MATIÈRE DE SUIVI DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE	15
1. <i>Une assemblée parlementaire spécialisée sur les questions de sécurité et de défense</i>	15
2. <i>Une assemblée composée de représentants des parlements nationaux</i>	16
3. <i>Une structure permanente dotée d'un secrétariat</i>	17
B. LA DISPARITION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'UEO RISQUE DE SE TRADUIRE PAR UN AMOINDRISSEMENT DU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX	18
1. <i>L'Assemblée de l'UEO est actuellement la seule enceinte permettant aux Parlements nationaux d'effectuer en commun un suivi effectif et régulier des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne</i>	18
2. <i>Le Parlement européen n'est pas le mieux armé pour exercer le contrôle de la politique de sécurité et de défense commune</i>	18
3. <i>Les réunions des Présidents des commissions de défense des Parlements nationaux restent insuffisantes</i>	19

C. LES DIFFÉRENTES OPTIONS POSSIBLES	19
1. La transformation de l'Assemblée de l'UEO et sa reconnaissance de jure par l'UE	19
2. L'intégration de l'Assemblée de l'UEO au sein du Conseil de l'Europe	20
3. La mise en place d'une nouvelle structure composée de représentants des Parlements nationaux	20
III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE INSPIRÉE DU MODÈLE DE LA COSAC PERMETTANT AUX PARLEMENTS NATIONAUX D'EXERCER UN SUIVI DES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE	21
A. LES PARLEMENTS NATIONAUX DOIVENT POUVOIR EXERCER UN SUIVI EFFECTIF ET RÉGULIER DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE	21
1. Un contrôle parlementaire est nécessaire	21
2. Un contrôle par le seul Parlement européen ne saurait suffire	22
3. Une structure composée de Parlementaires nationaux est donc nécessaire	22
B. POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE SPÉCIFIQUE INSPIRÉE DU MODÈLE DE LA COSAC	23
1. Une structure inspirée du modèle de la COSAC	23
2. Une enceinte composée de parlementaires issus des commissions chargées de la défense	24
3. Une structure la plus légère possible	25
C. DANS L'ÉVENTUALITÉ OÙ CETTE FORMULE NE RECUEILLERAIT PAS L'UNANIMITÉ, LE RECOURS À UNE COOPERATION ENTRE PLUSIEURS PARLEMENTS NATIONAUX SUR UNE BASE VOLONTAIRE	25
PROPOSITION DE RÉOLUTION	26
TABLEAU COMPARATIF	27
EXAMEN EN COMMISSION	28
ANNEXE I – DÉCLARATION SUR LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE L'UEO DU 31 MARS 2010	39
ANNEXE II – EXTRAITS DE L'AUDITION DE M. ROBERT WALTER, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DE L'UEO LE 20 JANVIER 2010	41
ANNEXE III – TRAITÉ DE BRUXELLES MODIFIÉ	49
<i>Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948, amendé par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954</i>	<i>49</i>

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le 31 mars dernier, les Gouvernements des dix Etats parties au traité de Bruxelles modifié ont annoncé, dans une déclaration commune, leur intention de dénoncer ce traité et de mettre un terme aux activités de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à l'horizon de juin 2011.

Si cette décision s'explique par le nouveau contexte créé par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, elle pourrait entraîner la suppression de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, qui constitue actuellement la seule instance permettant aux Parlements nationaux d'effectuer un suivi effectif et régulier des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne.

Or, il paraît indispensable que les Parlements nationaux puissent continuer à se retrouver de manière suivie et organisée pour débattre en commun de ces questions.

Soulignant le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne et la contribution substantielle de l'Assemblée parlementaire de l'UEO au développement d'une culture européenne en matière de sécurité et de défense, les Gouvernements ont d'ailleurs souhaité, dans cette déclaration, « *encourager le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine* », en relevant que « *le protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne peut fournir une base à cet égard* ».

Ce même jour, au cours de son audition devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et la commission des Affaires européennes du Sénat, le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche, a indiqué qu'il lui paraissait essentiel, au regard de l'équilibre des pouvoirs comme de la légitimité démocratique, que les Parlements nationaux conservent le contrôle des activités de défense des États, et notamment de ce qui relève de la défense européenne.

À l'issue de cette audition, les membres des deux commissions ont débattu d'une **proposition de résolution européenne**, présentée par le Président de la commission des Affaires européennes, M. Jean Bizet.

Cette proposition de résolution, fondée sur l'article 88-4 de la Constitution, vise à **subordonner la disparition de l'Assemblée de l'UEO à la mise en place d'une structure réunissant des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept Etats membres qui pourrait être conçue sur le modèle de la COSAC.**

Après avoir été **adoptée à l'unanimité**, moins deux abstentions, par les membres de la commission des Affaires européennes, cette proposition de résolution a été renvoyée à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qui l'a **adopté sans modification**, lors de sa réunion du 7 avril 2010.

La présente proposition de résolution témoigne donc **d'un très large consensus** entre les membres de vos deux commissions.

I. LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE BRUXELLES MODIFIÉ DEVRAIT ENTRAÎNER LA DISSOLUTION DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO) D'ICI UN AN

A. L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE : LA SEULE ORGANISATION EXCLUSIVEMENT EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) est une organisation européenne de sécurité et de défense, créée en 1954, qui regroupe dix Etats européens, tous membres de l'Union européenne et de l'OTAN.

1. Le traité de Bruxelles modifié

Le 17 mars 1948, cinq États européens (la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont signé à Bruxelles un traité prévoyant une clause de défense collective. Il s'agissait alors pour ces pays de prévoir une alliance défensive contre toute nouvelle agression de l'Allemagne.

Ainsi, un plan de défense commune fut adopté, qui comportait l'intégration des défenses aériennes, ainsi que l'organisation de commandements interalliés.

Le 23 octobre 1954, le traité de Bruxelles a été modifié et complété par un protocole signé à Paris, en vue d'instituer une organisation, **l'Union de l'Europe occidentale** (UEO), et d'y inclure la République fédérale d'Allemagne et l'Italie.

L'Union de l'Europe occidentale apparaissait ainsi, dans le contexte de la guerre froide, comme le moyen de favoriser le réarmement allemand et l'intégration européenne de la République fédérale d'Allemagne.

La principale disposition du traité de Bruxelles modifiée est son **article V**, qui prévoit une clause de défense mutuelle.

Article V du traité de Bruxelles modifié

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.

2. La composition de l'UEO

Après l'adhésion du Portugal et de l'Espagne en 1990, puis celle de la Grèce en 1995, l'Union de l'Europe occidentale compte aujourd'hui **dix Etats membres**.

On trouve également six membres associés, cinq observateurs et sept associés partenaires.

Les 28 pays de l'UEO

10 États membres :

(sont également membres de l'UE et de l'OTAN)

Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce,
Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni

6 membres associés :

(sont également membres de l'OTAN)

Hongrie, Islande, Norvège,
Pologne, République tchèque, Turquie

5 observateurs :

(sont également membres de l'UE)

Autriche, Danemark¹, Finlande,
Irlande, Suède

7 associés partenaires :

Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie

3. La structure et le budget de l'UEO

L'UEO se compose d'un **Conseil**, organe de décision intergouvernemental² et d'une **Assemblée parlementaire**, créée en 1954 et composée de délégués des parlements nationaux. Les autres organismes, tels que le centre satellitaire ou l'Institut d'études de sécurité, ont été transférés à l'Union européenne en 2002. Elle dispose d'un secrétariat général exerçant des fonctions résiduelles.

Son budget est financé par des contributions des Etats membres.

¹ Le Danemark est également membre de l'OTAN

² Le Conseil ne s'est plus réuni depuis 2001

***B. L'UEO A JOUÉ UN RÔLE UTILE POUR FAVORISER L'ÉMERGENCE
D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE TOUT EN SOUFFRANT
DE LA CONCURRENCE DE L'OTAN PUIS DE L'UNION EUROPÉENNE***

1. Tout au long de la guerre froide, l'Union de l'Europe occidentale a été mise en sommeil

Tout au long de la guerre froide, l'Union de l'Europe occidentale a souffert de la concurrence de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), créée en 1949, qui s'est imposée, grâce à l'implication des Etats-Unis, comme la principale organisation de défense de l'Europe occidentale face à la menace soviétique.

La **clause de défense mutuelle de l'OTAN**, prévue à l'**article 5 du traité de l'Atlantique Nord**, représentait, en effet, la garantie d'une intervention des Etats-Unis contre la menace soviétique.

Article 5 du traité de l'Atlantique Nord

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

L'Union de l'Europe occidentale a toutefois joué **un rôle important en favorisant le développement de la concertation et de la coopération en Europe occidentale.**

Elle a notamment permis le règlement du problème de la Sarre et elle a favorisé le rétablissement de la confiance, notamment par ses compétences en matière de contrôle des armements.

Elle a également mené plusieurs missions lors de la première guerre du Golfe en 1991, par exemple en matière de coordination des opérations

navales visant à faire respecter l'embargo sur les marchandises pesant sur l'Irak.

Elle a surtout joué un **rôle de précurseur** en favorisant l'émergence progressive d'une politique européenne autonome de sécurité et de défense, notamment sur la base de la Déclaration de Rome en 1984, puis sur celle de la Plate forme de La Haye d'octobre 1987.

2. L'UEO : « bras armé » de l'Union européenne

Le **traité de Maastricht**, entré en vigueur en 1993, institue une politique étrangère et de sécurité commune, qui inclut *« l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »*.

Cette politique de nature intergouvernementale constitue le « deuxième pilier » de l'Union européenne.

L'article J.4.2 de ce traité prévoit que l'Union européenne pourra demander à l'UEO *« d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense »*.

L'UEO, qualifiée de « bras armé » de l'Union européenne, se vit dotée d'un rôle opérationnel et d'une composante militaire plus étoffée.

En 1992, le Conseil de l'UEO prit une décision historique à **Petersberg**, en définissant la portée des **opérations de gestion de crise** auxquelles les gouvernements souhaitaient apporter une réponse. Il s'agissait de missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de missions de maintien de la paix et de missions de forces de combat pour la gestion des crises, qualifiées de « missions de Petersberg ».

Lors du conflit en ex-Yougoslavie, l'UEO assura un certain nombre de missions. On peut mentionner notamment la surveillance de l'embargo sur les armements dans l'Adriatique et sur le Danube, la mise en place d'une force de police multinationale dans la ville de Mostar, ou encore une mission d'assistance au déminage en Croatie.

Le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur en 1999, a déclaré l'UEO *« partie intégrante du développement de l'Union européenne »*. Ce traité a repris les missions de Petersberg.

3. Les progrès de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne et la reprise des acquis de l'UEO au sein de l'Union européenne.

A partir du **Sommet franco-britannique de Saint-Malo**, en décembre 1998, la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne s'est beaucoup développée.

A la suite des **Conseils européens de Cologne et d'Helsinki**, de 1999, l'Union européenne a entrepris de constituer des capacités européennes de gestion des crises.

Lors du **Conseil européen de Nice**, en décembre 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de doter l'Union européenne d'organes décisionnels, avec un Comité politique et de sécurité (COPS), un Comité militaire et un Etat-major de l'Union européenne.

Depuis 2000, **l'Union européenne a entrepris un grand nombre de missions civiles et militaires de gestion de crise**, notamment en ex-Yougoslavie, au Congo, au Tchad, en Afghanistan, en Irak, dans les territoires palestiniens, en Indonésie, en Moldavie, en Géorgie ou dans le Golfe d'Aden.

Depuis la réunion ministérielle de Marseille, en 2000, **l'UEO a cessé ses missions opérationnelles**, reprises dans le cadre de l'Union européenne.

Les **organes subsidiaires de l'UEO**, comme l'Institut d'études de sécurité et le Centre satellitaire, ont quitté l'organisation et sont devenus des agences de l'Union européenne.

Actuellement, de l'organisation de l'Union de l'Europe occidentale, il ne subsiste donc plus que :

- **un traité** : le traité de Bruxelles modifié et, en particulier, la clause de défense mutuelle prévue à l'article V ;
- **un Conseil et un secrétariat général** dotés de fonctions résiduelles (comme la gestion des pensions ou des archives) ;
- et une **Assemblée parlementaire**.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Le 31 mars dernier, les dix Etats membres de l'UEO ont publié **une déclaration** annonçant leur décision collective de « *mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'organisation* ».

Lors de son audition au Sénat, tenue le même jour, le Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche, a donné les raisons suivantes :

« Parmi les innovations du traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, on trouve pour la première fois une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité, qui créent de véritables obligations en matière de défense, et qui rendent obsolète l'article V du traité de l'UEO, qui ne concernait en outre que dix Etats sur les vingt-sept membres de l'Union européenne. Ce traité n'a donc plus aujourd'hui ni signification ni pertinence. Tout le monde est d'accord depuis un certain temps pour en finir avec ce vestige de la guerre froide ».

1. Une décision justifiée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne...

L'entrée en vigueur du **traité de Lisbonne**, le 1^{er} décembre 2009, marque le commencement d'une nouvelle étape pour la politique européenne de sécurité et de défense, rebaptisée « *politique de sécurité et de défense commune* ».

Le traité de Lisbonne contient, en particulier, à l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne, une **clause de défense mutuelle**.

Article 42.7 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne

Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Cette clause de défense mutuelle de l'article 42.7 de l'Union européenne rendrait ainsi « *obsolète* » la clause de défense mutuelle de l'article V du traité de l'UEO, d'après le Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche.

En outre, la clause de défense mutuelle de l'Union européenne lie les Vingt-sept Etats membres de l'Union, alors que celle de l'UEO, ne lie que les dix Etats parties au traité de Bruxelles modifié, qui sont par ailleurs tous membres de l'Union européenne.

2. ...mais aussi par des considérations financières

Les considérations financières ne sont pas absentes de la décision des dix Etats parties de dénoncer le traité de Bruxelles modifié.

Ainsi, l'argumentation évoquée par le Gouvernement britannique devant la Chambre des Communes est très simple.

Il reconnaît le rôle que l'assemblée de l'UEO a joué pour permettre aux parlementaires nationaux d'exposer leurs vues sur l'Europe de la défense, mais il fait valoir que « *cela ne justifie pas un coût supérieur à deux millions d'euros par an pour le seul Royaume-Uni* ».

De même, le Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, M. Pierre Lellouche, a indiqué, lors de son audition au Sénat, que « *cette décision nous permettrait d'économiser 2,5 millions d'euros par an, ce que coûte l'UEO chaque année à la France, au titre de sa contribution aux organisations internationales* ».

La contribution française à l'UEO s'élève à près de 2,5 millions d'euros dans la loi de finances pour 2010. En 2009, la contribution de la France à l'Assemblée de l'UEO a représenté 1,35 million d'euros.

Le budget de l'assemblée de l'UEO et la contribution française à l'UEO

Le budget de l'Assemblée de l'UEO pour 2009, accordé par le Conseil de l'UEO, y compris les pensions, s'élevait à **7,8 millions d'euros**.

L'assemblée est financée principalement par des contributions de chaque Etat membre (7,7 millions d'euros).

La quote-part de la France est de **17,43 %**, soit **1,35 million d'euros**. L'Allemagne et le Royaume-Uni paient la même quote-part.

Les budgets des organes ministériels de l'UEO s'élèvent quant à eux à **5,6 millions d'euros**, pensions incluses. La France y contribue pour environ 487 000 euros.

Au total, les dépenses de l'UEO (Assemblée et Secrétariat général) représentent donc **13,3 millions d'euros** en 2009.

La **contribution totale** de la France au budget de l'UEO (Assemblée et organes ministériels) s'est élevée à **1,88 million d'euros** en 2009.

3. La procédure de dénonciation

En droit international public, un traité peut être dénoncé s'il prévoit les modalités de sa dénonciation ou s'il ressort implicitement de ses stipulations que telle était l'intention des parties.

Le **traité de Bruxelles modifié** prévoit, en son **article XII**, qu'à l'expiration d'une période de cinquante ans, chaque partie contractante aura le droit de mettre fin au traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser une

déclaration à cet effet au Gouvernement de l'Etat dépositaire, en l'occurrence la Belgique, avec un préavis d'un an. Le Gouvernement belge informera les gouvernements des autres parties contractantes du dépôt de chaque instrument de ratification ainsi que de chaque déclaration de dénonciation.

Chaque Etat partie au traité de Bruxelles modifié doit donc, selon ses procédures nationales, adresser une déclaration de dénonciation à la Belgique, au plus tard en juin. Cette dénonciation prendra effet après un délai d'un an.

Selon la déclaration commune, l'Union de l'Europe occidentale devrait être supprimée **à la fin du mois de juin 2011**.

4. Les conséquences de la dénonciation

Comme l'a indiqué le Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche, lors de son audition au Sénat, le 31 mars 2010, la dénonciation du traité de l'UEO soulève **deux problèmes pratiques et un problème politique**.

*« Le **premier problème pratique** relève du plan social pour le personnel du secrétariat de l'UEO à Bruxelles, qui concerne 20 personnes, dont 4 Français ; du greffe de l'assemblée parlementaire de l'UEO à Paris, qui concerne 38 personnes, dont 20 Français ; et des services administratifs, qui concernent 8 personnes dont 6 Français. Cela inclut aussi la problématique des pensions.*

*Le **deuxième problème pratique** est relatif à l'avenir du bâtiment de l'UEO à Paris, qui est une partie du Palais d'Iéna. La France est propriétaire du terrain loué à l'UEO. Celle-ci est propriétaire du bâtiment qu'elle a construit. L'Etat français est tenu de racheter ce bâtiment au prix du marché dans un délai de deux ans à l'issue de la dissolution de l'UEO. La première estimation de la valeur de ce bâtiment, qui reste à confirmer, est de l'ordre de 25 millions d'euros. J'ai suggéré que le produit de la vente du bâtiment soit utilisé, en accord avec nos partenaires, pour financer le plan social et les pensions des personnels de l'UEO. Au final, les comptes ayant été soldés, cette décision nous permettra d'économiser 2,5 millions d'euros par an, ce que coûte l'UEO chaque année à la France, au titre de sa contribution aux organisations internationales ».*

*« Enfin, **le problème politique**, au regard de l'équilibre des pouvoirs, comme de la légitimité démocratique, est que les parlements nationaux conservent le contrôle des activités de défense des Etats, et notamment de ce qui relève de la défense européenne ».*

C'est uniquement sur cette **question de nature politique** que porte la présente proposition de résolution européenne.

II. LA DISPARITION DE L'ASSEMBLÉE DE L'UEO RISQUE DE SE TRADUIRE PAR UN AMOINDRISSEMENT DU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE SUIVI DES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE AU NIVEAU EUROPÉEN

La dénonciation du traité de l'Union de l'Europe occidentale soulève la question de l'avenir du rôle des Parlements nationaux dans le contrôle des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne.

En effet, actuellement, **l'Assemblée parlementaire de l'UEO est la seule structure permettant aux Parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne d'effectuer en commun un suivi régulier de ces questions.** Dès lors, la question se pose de savoir **comment les Parlements nationaux pourraient continuer à exercer ce suivi.**

A. LE RÔLE IMPORTANT JOUÉ PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'UEO EN MATIÈRE DE SUIVI DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE

1. Une assemblée parlementaire spécialisée sur les questions de sécurité et de défense

L'Assemblée parlementaire de l'UEO a été créée en 1954 sur la base de l'article IX du traité de Bruxelles modifié.

Cet article fait obligation aux gouvernements membres de l'UEO représentés au Conseil de soumettre aux Parlements nationaux qui siègent à l'Assemblée un rapport annuel écrit sur leurs activités dans le domaine de la sécurité et de la défense et de répondre à ses recommandations.

Depuis le transfert des activités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne, l'Assemblée se consacre principalement **au suivi de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne**, tout en continuant de suivre les implications de l'engagement de défense collective de l'article V du traité de Bruxelles modifié et de la coopération avec l'OTAN.

En effet, l'Assemblée de l'UEO constitue **la seule enceinte permettant aux Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne de débattre en commun des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne** et d'effectuer un suivi régulier de ces questions.

Afin de souligner sa nouvelle mission, l'Assemblée de l'UEO s'est d'ailleurs rebaptisée, en mai 2008, « *Assemblée européenne de sécurité et de défense* ».

Elle a adopté une nouvelle charte accordant les mêmes droits de vote à tous les Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne.

2. Une assemblée composée de représentants des parlements nationaux

L'Assemblée parlementaire de l'UEO, qui a son siège à Paris, compte actuellement environ **400 membres**, titulaires ou suppléants, issus des Parlements nationaux des dix Etats membres de l'UEO, des Etats associés, partenaires et observateurs.

Elle comprend des représentants des **Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne**, des Etats européens associés membres de l'OTAN (Albanie, Croatie, Islande, Norvège, Turquie) et des Etats partenaires (Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, Moldavie, Monténégro, Macédoine, Serbie, Ukraine).

Le nombre de représentants dépend du **poids démographique** de chaque pays¹.

Comme cela a été précédemment mentionné, les Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres sont placés sur un pied d'égalité en matière de droit de vote.

Bien qu'elle ait pour principale vocation de suivre la politique européenne de sécurité et de défense, **les membres de l'Assemblée ne sont pas tous issus des commissions chargées des questions de défense des Parlements nationaux.**

En effet, l'article IX du traité de Bruxelles modifié stipule que l'Assemblée parlementaire de l'UEO est composée des représentants des Etats parties à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Ainsi, les représentants des Parlements nationaux qui siègent à l'Assemblée de l'UEO sont dans le même temps les représentants des Parlements à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Or, la nature et le rôle de ces deux organisations sont fondamentalement différents.

La **délégation parlementaire française** à l'Assemblée parlementaire de l'UEO comprend **vingt-quatre députés** (douze titulaires et douze suppléants) et **douze sénateurs** (six titulaires et six suppléants).

Le président actuel de l'Assemblée de l'UEO est M. Robert Walter, député britannique.

¹ Les pays membres ont droit au nombre de sièges suivant : Allemagne (18), Belgique (7), Espagne (12), France (18), Grèce (7), Italie (18), Luxembourg (3), Pays-Bas (7), Portugal (7) et Royaume-Uni (18).

3. Une structure permanente dotée d'un secrétariat

L'Assemblée parlementaire de l'UEO se réunit **deux fois par an** à Paris **en sessions plénière**. Elle peut également se réunir en sessions extraordinaires ou dans d'autres pays membres.

Quatre commissions permanentes se partagent l'essentiel des activités :

- la **commission de défense** s'occupe des questions de sécurité et de défense européenne, sous l'angle opérationnel et militaire ;

- la **commission politique** se penche sur les aspects politiques de la sécurité et de la défense européenne ;

- la **commission technique et aérospatiale** traite des problèmes touchant à la défense et aux technologies duales et de la coopération en matière d'armement ;

- la **commission pour les relations parlementaires et publiques** est responsable de la coopération avec les Parlements nationaux

Chaque commission désigne parmi ses membres des rapporteurs, qui présentent à la commission compétente des projets de rapport et de recommandation sur les questions d'actualité ayant trait à la sécurité et la défense.

L'Assemblée étudie en session plénière **les rapports** de ses commissions. Chacun de ces rapports comprend un exposé des motifs et un dispositif. L'Assemblée donne son avis en votant uniquement sur le dispositif de ces rapports, qui se présente généralement sous la forme **d'une recommandation** au Conseil, à laquelle ce dernier répond par écrit.

L'Assemblée peut en outre envoyer des **résolutions** aux organisations internationales, aux gouvernements et aux assemblées nationales.

Enfin, l'Assemblée parlementaire de l'UEO dispose d'un **secrétariat**, qui comprend 38 personnes.

***B. LA DISPARITION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'UEO
RISQUE DE SE TRADUIRE PAR UN AMOINDRISSEMENT DU RÔLE DES
PARLEMENTS NATIONAUX***

1. L'Assemblée de l'UEO est actuellement la seule enceinte permettant aux Parlements nationaux d'effectuer en commun un suivi effectif et régulier des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne

L'Assemblée de l'UEO est actuellement la seule instance institutionnalisée qui permette à des parlementaires nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne de se retrouver de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne.

Sa disparition ne doit donc pas se traduire par un amoindrissement de la place et du rôle des Parlements nationaux dans le suivi de la politique de sécurité et de défense commune.

2. Le Parlement européen n'est pas le mieux armé pour exercer le contrôle de la politique de sécurité et de défense commune

Bien que les traités ne lui donnent guère de base légale pour cela, **le Parlement européen se montre très actif** sur les questions de sécurité et de défense.

Comme sur d'autres domaines de nature intergouvernementale, le Parlement européen effectue un suivi de la politique européenne de défense à travers des auditions, des rapports, des débats ou le vote de résolutions n'ayant pas de force contraignante.

Il a créé, au sein de sa commission des Affaires étrangères, une sous-commission « Sécurité et défense », présidée par notre compatriote le député européen M. Arnaud Danjean.

Dans la présentation qu'en donne le Parlement européen, le suivi des opérations extérieures (militaires et civiles) est mis au premier rang des domaines d'activités de cette sous-commission. Ainsi, le Parlement européen se prononce désormais, de sa propre initiative, sur le lancement des opérations extérieures.

Le Parlement européen ne dispose toutefois d'aucun pouvoir de décision sur les matières relevant de la politique européenne de défense, ni sur les opérations, ni au plan budgétaire.

Les décisions sont prises par les gouvernements, sans consultation ou approbation préalable du Parlement européen. Chaque gouvernement en assume la responsabilité devant son Parlement national.

Ainsi, le suivi de la politique de sécurité et de défense commune ne peut être confié au seul Parlement européen.

En effet, l'essentiel des actions et politiques menées en ce domaine demeure de la compétence des gouvernements des Etats membres.

De plus, les capacités militaires sont des capacités mises par les Etats à la disposition de l'Union et le coût des opérations militaires reste essentiellement à la charge des seuls Etats participants.

3. Les réunions des Présidents des commissions de défense des Parlements nationaux restent insuffisantes

La réunion des présidents de commission de défense présente certes l'avantage de réunir des parlementaires des vingt-sept Etats membres, tous spécialistes des questions de défense.

Mais, en l'état, elle demeure informelle, dépourvue de statut, et soumise à la volonté discrétionnaire du Parlement de l'Etat assurant la présidence tournante de l'Union.

Ainsi, le Parlement espagnol n'a pas prévu de réunir les présidents des commissions de défense au cours de ce semestre.

C. LES DIFFÉRENTES OPTIONS POSSIBLES

Lors de son audition devant la commission des Affaires européennes et la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, le 20 janvier dernier, le Président de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, M. Robert Walter, avait présenté **les différentes options envisageables** pour permettre aux Parlements nationaux de continuer à exercer un suivi régulier des questions de sécurité et de défense au niveau européen.

1. La transformation de l'Assemblée de l'UEO et sa reconnaissance de jure par l'UE

La **première option** serait que le Conseil de l'Union européenne adopte une décision reconnaissant l'Assemblée parlementaire de l'UEO en faisant de celle-ci un organe *sui generis*, de manière à lui conférer un statut juridique et une base financière solides.

Cette méthode a déjà été utilisée pour les organes subsidiaires de l'UEO, comme l'Institut d'études européennes ou le Centre satellitaire.

Le principal obstacle de cette option tient toutefois à la ferme opposition du Parlement européen, qui y verrait sans doute la tentative de mettre en place d'une deuxième chambre composée de représentants des Parlements nationaux.

2. L'intégration de l'Assemblée de l'UEO au sein du Conseil de l'Europe

Une **deuxième option**, qui a été émise par le député M. Jean-Claude Mignon, Président de la délégation parlementaire française à l'assemblée de l'UEO et au Conseil de l'Europe, consisterait à intégrer l'Assemblée de l'UEO au sein du Conseil de l'Europe, soit en faisant de l'assemblée de l'UEO une commission de défense de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, soit en la rattachant au Conseil de l'Europe, sous l'autorité du Secrétaire général de cette organisation, sur le modèle du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux.

Cette option ne paraît cependant pas réaliste compte tenu de la différence de nature et de périmètre entre les deux organisations.

Le Conseil de l'Europe ne dispose, en effet, d'aucune compétence en matière de défense et il comprend des représentants de quarante-sept pays.

3. La mise en place d'une nouvelle structure composée de représentants des Parlements nationaux

La **troisième solution** serait donc la mise en place d'une nouvelle structure, qui se substituerait à l'Assemblée parlementaire de l'UEO, composée de représentants des Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne et qui serait chargée du suivi de la politique de sécurité et de défense commune.

III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE INSPIRÉE DU MODÈLE DE LA COSAC PERMETTANT AUX PARLEMENTS NATIONAUX D'EXERCER UN SUIVI DES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Afin que le Sénat puisse se prononcer sur ce sujet essentiel, qui concerne directement **la place et le rôle des Parlements nationaux dans le suivi de la politique de sécurité et de défense**, le Président de la commission des Affaires européennes, notre collègue Jean Bizet, a présenté une **proposition de résolution**, fondée sur l'article 88-4 de la Constitution.

Cette proposition de résolution vise à **subordonner la disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept Etats membres et qui pourrait être conçue sur le modèle de la COSAC.**

A. LES PARLEMENTS NATIONAUX DOIVENT POUVOIR EXERCER UN SUIVI EFFECTIF ET RÉGULIER DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

1. Un contrôle parlementaire est nécessaire

Les progrès de l'Europe de la défense doivent s'accompagner d'un renforcement du contrôle parlementaire. On ne peut en effet avancer dans un domaine aussi sensible sans une légitimité démocratique complète.

Un contrôle s'exerce certes à l'échelon de chaque pays.

A l'échelon de chaque parlement national, le suivi de la politique de sécurité et de défense commune constitue une simple composante du suivi plus général de la politique étrangère et de défense. Il s'exerce donc dans le cadre des prérogatives constitutionnelles de chaque Parlement en la matière (autorisation éventuelle des engagements militaires extérieurs, vote du budget, évaluation et contrôle de la politique étrangère et de défense).

Mais ce contrôle national ne peut suffire.

Comment des Parlements nationaux agissant séparément, chacun dans leur pays, pourraient-ils contrôler de manière pleinement satisfaisante l'action collective des gouvernements au sein de l'Union européenne ? Comment pourraient-ils prendre en compte la dimension européenne des enjeux, et mesurer les différences de perception entre pays membres ?

Pour être complet, le suivi parlementaire sur les questions de défense européenne doit pouvoir aussi s'effectuer à l'échelon européen.

2. Un contrôle par le seul Parlement européen ne saurait suffire

La politique de sécurité et de défense commune est une politique dont l'exécution « *repose sur les capacités fournies par les Etats membres* » (article 42 du traité sur l'Union européenne).

Ce sont les Parlementaires nationaux qui votent les budgets de défense, autorisent le cas échéant l'envoi de troupes à l'étranger, et rendent compte du déroulement des opérations à leur opinion publique.

Le contrôle démocratique de la politique de sécurité et de défense doit demeurer au premier chef une prérogative des parlements nationaux.

Or, si les Parlements nationaux ne prennent pas aujourd'hui une initiative, le Parlement européen apparaîtra comme l'organe chargé d'assurer le contrôle de cette politique, alors que les traités ne lui reconnaissent pas une telle compétence (la déclaration n°4 annexée au traité relative à la politique de sécurité et de défense précise même que ses dispositions n'accroissent pas le rôle du Parlement européen).

Ce risque n'est pas seulement théorique, comme l'illustre une résolution adoptée par le Parlement européen le 10 mars dernier :

Extraits de la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010

Le Parlement européen est la seule institution supranationale pouvant légitimement prétendre au suivi démocratique de la politique de sécurité et de défense de l'Union. (...)

L'Assemblée de l'UEO (...) n'est ni armée politiquement ni habilitée légalement à exercer un suivi parlementaire sur la PSDC.

3. Une structure composée de Parlementaires nationaux est donc nécessaire

Pour que les Parlements nationaux puissent véritablement et efficacement suivre la politique de sécurité et de défense, il faut une enceinte rassemblant des parlementaires nationaux des vingt-sept Etats membres et de ces seuls Etats en sorte qu'il puisse s'instituer un dialogue avec les acteurs de la politique de défense menée au sein de l'Union européenne.

Il faut aussi que cette instance permette une information continue et un travail mené dans la durée, ce qui nécessite un minimum de structuration.

Il faut enfin que cette instance soit composée de parlementaires ayant une appétence particulière pour les questions de défense et une certaine expérience en ce domaine.

B. POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE SPÉCIFIQUE INSPIRÉE DU MODÈLE DE LA COSAC

1. Une structure inspirée du modèle de la COSAC

La disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'**une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne.**

Cette structure pourrait être conçue sur le **modèle organique de la COSAC.**

La COSAC est, en effet, la seule instance reconnue par les traités européens, qui permette à ce jour un débat en commun à des parlementaires nationaux des Vingt-sept et un dialogue de ceux-ci avec l'exécutif européen.

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

La COSAC est un organe de coopération réunissant les commissions des parlements nationaux spécialisées dans les affaires européennes et les représentants du Parlement européen.

Lors des réunions biennuelles de la COSAC, chacun des parlements est représenté par six membres. En outre, les parlements nationaux des pays candidats ou adhérents sont invités à y participer en envoyant chacun trois observateurs.

Les réunions de la COSAC se déroulent généralement dans la capitale du pays qui exerce la présidence de l'Union européenne.

La COSAC a été créée en mai 1989 lors d'une réunion à Madrid, au cours de laquelle les présidents des parlements des Etats membres ont convenu de renforcer le rôle des parlements nationaux dans les affaires communautaires en réunissant leurs commissions des affaires européennes. La première réunion de la COSAC s'est déroulée les 16 et 17 novembre 1989 à Paris.

La COSAC a été formellement reconnue par le protocole annexé au Traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur le 1er mai 1999.

En vertu de ce protocole, la COSAC peut, entre autres, adresser aux institutions européennes toute contribution qu'elle juge appropriée concernant les activités législatives de l'Union.

Le Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne consacre d'ailleurs le rôle de la COSAC et l'encouragement à « organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune ».

Article 10 du Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité de Lisbonne

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

Les Gouvernements des dix Etats parties au traité de l'UEO ont d'ailleurs souhaité, dans leur déclaration commune du 31 mars 2010, « encourager le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine », en relevant que « le protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne peut fournir une base à cet égard ».

2. Une enceinte composée de parlementaires issus des commissions chargées de la défense

Il convient de souligner qu'il ne s'agirait pas de transférer les compétences exercées actuellement par l'Assemblée parlementaire de l'UEO à la COSAC.

En effet, la COSAC a pour vocation de suivre l'ensemble des questions relatives à l'Union européenne.

De plus, elle est composée des représentants des commissions des Affaires européennes des Parlements nationaux et non des commissions spécialisées sur les questions de défense.

Il s'agirait donc de mettre en place une **structure ad hoc**, inspirée du modèle de la COSAC mais ayant pour vocation de suivre la politique de sécurité et de défense commune.

Afin qu'elle puisse jouer efficacement ce rôle, cette enceinte devrait être composée de **représentants issus des commissions chargées de la défense** des Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de l'Union européenne et de représentants de la sous-commission « Sécurité et Défense » du Parlement européen.

Les présidents des commissions de défense devraient en être membres de droit.

3. Une structure la plus légère possible

Par souci de bonne gestion, **cette structure devrait être la plus légère possible.**

Sur le modèle de la COSAC, elle pourrait ainsi comprendre :

- **six parlementaires** par Etat membre (soit trois représentants par chambre dans les Parlements bicaméraux) ;

- **six membres du Parlement européen.**

Ainsi, elle comprendrait au total environ **168 membres**, soit trois fois moins que l'actuelle Assemblée parlementaire de l'UEO.

L'organisation et le secrétariat devraient relever des Parlements nationaux, par rotation, sur la base d'une réunion par semestre.

Il convient d'observer que cette structure se substituerait à la fois l'Assemblée parlementaire de l'UEO et aux réunions semestrielles des présidents des commissions de la défense de l'Union européenne.

Sa création serait donc synonyme de **rationalisation** et elle ne se traduirait pas par un coût financier excessif.

C. DANS L'ÉVENTUALITÉ OÙ CETTE FORMULE NE RECUEILLERAIT PAS L'UNANIMITÉ, LE RECOURS À UNE COOPÉRATION ENTRE PLUSIEURS PARLEMENTS NATIONAUX SUR UNE BASE VOLONTAIRE

Dans l'éventualité où cette initiative ne recueillerait pas l'adhésion unanime de tous les Parlements nationaux des vingt-sept Etats membres, elle pourrait être menée dans le cadre d'une **coopération rassemblant les Parlements nationaux les plus motivés sur une base volontaire.**

La réunion semestrielle serait alors organisée, par rotation, dans l'un des Parlements nationaux participant à cette opération.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté la proposition de résolution, dont le texte est reproduit ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le rapport de la présidence concernant les lignes directrices relatives au Service européen pour l'action extérieure (doc. 14930/09) approuvé par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009,

Vu les propositions de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure en date du 25 mars 2010,

Considérant que la dénonciation du traité de l'UEO entraînerait la suppression de l'assemblée de l'UEO, c'est-à-dire de la seule instance institutionnalisée où des parlementaires nationaux des vingt-sept États membres de l'Union européenne se retrouvent de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne ;

- Estime que la disparition de l'assemblée de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept États membres (c'est-à-dire émanant des commissions chargées des questions de défense), ou du moins de ceux des vingt-sept États membres qui le souhaitent. Cette structure, souple, pourrait être conçue sur le modèle organique de la COSAC (au maximum six parlementaires par État membre ; une réunion par semestre ; présence de six membres du Parlement européen). L'organisation et le secrétariat de cette structure devraient relever des parlements nationaux, par rotation, sur la base d'une réunion par semestre.

- Considère que, dans l'éventualité où cette initiative ne rencontrerait pas l'intérêt de tous les parlements des vingt-sept États membres, elle pourrait être menée dans le cadre d'une coopération rassemblant les parlements nationaux les plus motivés sur une base volontaire. La réunion semestrielle serait alors organisée, par rotation, dans l'un des parlements nationaux participant à cette coopération.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Proposition de la Commission
<p>Le Sénat,</p> <p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p>Vu le rapport de la présidence concernant les lignes directrices relatives au Service européen pour l'action extérieure (doc. 14930/09) approuvé par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009,</p> <p>Vu les propositions de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure en date du 25 mars 2010,</p> <p>Considérant que la dénonciation du traité de l'UEO entraînerait la suppression de l'assemblée de l'UEO, c'est-à-dire de la seule instance institutionnalisée où des parlementaires nationaux des vingt-sept États membres de l'Union européenne se retrouvent de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne ;</p> <p>– Estime que la disparition de l'assemblée de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept États membres (c'est-à-dire émanant des commissions chargées des questions de défense), ou du moins de ceux des vingt-sept États membres qui le souhaitent. Cette structure, souple, pourrait être conçue sur le modèle organique de la COSAC (au maximum six parlementaires par État membre ; une réunion par semestre ; présence de six membres du Parlement européen). L'organisation et le secrétariat de cette structure devraient relever des parlements nationaux, par rotation, sur la base d'une réunion par semestre.</p> <p>– Considère que, dans l'éventualité où cette initiative ne rencontrerait pas l'intérêt de tous les parlements des vingt-sept États membres, elle pourrait être menée dans le cadre d'une coopération rassemblant les parlements nationaux les plus motivés sur une base volontaire. La réunion semestrielle serait alors organisée, par rotation, dans l'un des parlements nationaux participant à cette coopération.</p>	<p><i>La commission propose d'adopter la proposition de résolution sans modification</i></p>

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 31 mars 2010, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé, conjointement avec la commission des affaires européennes, à l'audition de **M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes**, à propos des conséquences de la dénonciation du traité de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune.

M. Josselin de Rohan, président, a indiqué que la commission avait exprimé, conjointement avec la commission des affaires européennes, le souhait d'entendre le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes à propos des conséquences de la dénonciation du traité de l'Union de l'Europe occidentale sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune et a remercié M. Pierre Lellouche pour la rapidité avec laquelle il avait répondu à cette demande.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, a d'abord indiqué que ce jour même, 31 mars 2010, en fin d'après-midi, les dix Etats européens signataires du Traité de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) publieront une déclaration conjointe pour mettre fin à l'existence de cette organisation.

Il a rappelé que le Traité de Bruxelles signé en 1948, à l'initiative de la France et de la Grande-Bretagne, autant contre la menace allemande que contre l'URSS, est devenu largement caduc dès l'année suivante, avec la signature du Traité de Washington en 1949, et encore plus en 1954, avec la conclusion des Accords de Paris organisant le réarmement de l'Allemagne dans l'OTAN.

La survivance de l'UEO depuis cette époque s'est longtemps expliquée par l'intérêt politique de la clause de défense mutuelle prévue à l'article V du Traité de Bruxelles, mais aussi par l'existence d'une Assemblée parlementaire regroupant aujourd'hui quatre cents membres (dont dix-huit parlementaires français et leurs dix-huit suppléants), venant des dix Etats signataires, des Etats « associés » (membres européens de l'OTAN non membres de l'UE : l'Albanie, la Croatie, l'Islande, la Norvège, la Turquie) et « partenaires » (Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, Moldavie, Monténégro, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie, Ukraine).

Il a rendu hommage au rôle joué par l'Union de l'Europe occidentale, qui a contribué à la paix et à la stabilité en Europe, ainsi qu'au développement de l'architecture européenne de sécurité et de défense, en favorisant la consultation et la coopération dans ce domaine et en menant des opérations sur plusieurs théâtres.

Il a rappelé que, parmi les innovations introduites par le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, figurent pour la première fois une « clause d'aide et d'assistance » et une « clause de solidarité » qui créent de véritables obligations en matière de défense et de sécurité entre tous les Etats membres de l'Union européenne. Ces clauses rendent obsolète l'article V du Traité de l'UEO, qui ne concernait en outre que dix Etats membres sur vingt-sept. Tout le monde est aujourd'hui d'accord pour en finir avec ce vestige de la guerre froide, alors que l'Union européenne a désormais les moyens d'assumer pleinement son rôle en matière de sécurité et de défense.

Il a indiqué que, dans ce contexte, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait part récemment aux Etats signataires du Traité de Bruxelles de leur intention de se retirer de ce Traité avant la fin du mois de mars 2010. Les dix Etats membres de l'UEO ont alors souhaité un retrait collectif et coordonné, avec une déclaration commune à la date du 31 mars 2010. Il reviendra ensuite à chaque chef d'Etat ou de gouvernement de dénoncer formellement le Traité, et ce avant la fin du mois de juin de cette année. Cette décision prendra effet juridiquement un an après son annonce, soit en juin 2011, laissant le temps nécessaire pour régler les problèmes pratiques.

Le conseil permanent de l'UEO devra notamment se charger de l'application du plan social pour le personnel du secrétariat général de l'UEO, qui emploie vingt personnes à Bruxelles, dont quatre Français, du secrétariat de l'Assemblée parlementaire, qui emploie trente-huit personnes à Paris, dont vingt Français, et du service administratif, comprenant six français, sur la base du plan social de 2000 et en consultation avec les représentants du personnel.

Il devra également être chargé de la gestion des pensions et du règlement de la question des locaux de l'UEO, situés à Bruxelles et à Paris. S'agissant des locaux parisiens, la France est propriétaire du terrain mais l'UEO est propriétaire des murs. Il existe une clause automatique de rachat au coût du marché.

Il a précisé que, au final, les comptes ayant été soldés, cette décision permettra d'économiser les 2,5 millions d'euros que coûte l'UEO chaque année à la France au titre de sa contribution aux organisations internationales.

Il a indiqué que les membres associés, les observateurs ainsi que les associés partenaires seraient dûment informés par la présidence du conseil permanent du déroulement de ce processus.

Il reste la question politique de l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, qui a apporté une contribution substantielle au développement d'une culture européenne en matière de sécurité et de défense.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, a indiqué qu'il lui paraissait essentiel au regard de l'équilibre des pouvoirs comme de la légitimité démocratique, que les Parlements nationaux conservent une activité dans le domaine de la sécurité et de la défense en Europe, en plus de la participation des parlementaires nationaux aux Assemblées

parlementaires de l'OTAN et de l'OSCE. Le calendrier de négociation extrêmement serré l'a conduit à proposer à l'ensemble des députés et sénateurs français membres de l'Assemblée parlementaire de l'UEO de se réunir, mercredi 24 mars 2010, au Quai d'Orsay pour une réunion de concertation, à la veille d'une réunion organisée à Bruxelles par la présidence espagnole du Conseil sur ce sujet, afin de recueillir la position des parlementaires.

Il a alors suggéré que le contrôle parlementaire soit poursuivi dans le cadre de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes (COSAC), reconnue à l'article 10 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne. C'est ce dispositif qui est visé dans la déclaration des dix Etats signataires du traité qui sera adopté ce jour, 31 mars 2010.

Il a indiqué avoir reçu une lettre du Président du Sénat, M. Gérard Larcher, dans laquelle le président de la Haute Assemblée estimait aussi que le cadre de la COSAC semblait adapté. Les parlements nationaux pourraient y poursuivre leur mission de suivi de la politique de sécurité et de défense commune.

Le secrétaire d'Etat s'est félicité que les analyses juridiques et politiques du Gouvernement et des Assemblées soient en tout point convergentes.

A l'issue de cette intervention, un débat s'est engagé avec les membres des deux commissions.

M. Yves Pozzo di Borgo a regretté que les parlementaires membres de la délégation française à l'assemblée de l'UEO n'aient pas été suffisamment associés à la décision prise par les gouvernements des Etats parties de dénoncer le traité.

Il a rappelé le rôle important joué par l'assemblée parlementaire de l'UEO en matière de suivi des questions de défense européenne et d'échange entre les parlementaires nationaux de différents pays sur ces questions, en regrettant que les travaux de cette assemblée ne soient pas suffisamment connus au sein du Parlement français.

Il a estimé que, si le Parlement européen, qui avait créé, au sein de sa commission des affaires étrangères, une sous-commission « sécurité et défense » chargée de suivre les questions relatives à la politique européenne de sécurité et de défense, exprimait la volonté d'être le seul organe parlementaire chargé du suivi de ces questions, il n'en avait pas juridiquement les moyens, étant donné que les traités ne lui reconnaissent pas une telle compétence s'agissant d'une matière intergouvernementale.

Il a regretté que la proposition formulée par le député Jean-Claude Mignon visant à rattacher l'assemblée parlementaire de l'UEO au Conseil de l'Europe n'ait pas été étudiée de manière plus approfondie.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, a indiqué que l'initiative de dénoncer le traité de Bruxelles modifié avait été prise par le Royaume-Uni et l'Allemagne, et que, tout en partageant cette position, la France avait milité auprès de la présidence espagnole du Conseil et de ses partenaires européens pour privilégier une démarche commune de tous les Etats parties, qui a abouti à la déclaration commune du 31 mars 2010.

Il a rappelé qu'il avait pris l'initiative dans l'urgence, compte tenu du calendrier extrêmement serré des négociations, d'organiser une réunion de concertation, le 24 mars 2010, avec l'ensemble des députés et des sénateurs membres de la délégation française à l'assemblée parlementaire de l'UEO, à la veille d'une réunion organisée à Bruxelles par la présidence espagnole du Conseil sur ce sujet, afin de recueillir la position des parlementaires. Cette urgence n'a malheureusement pas permis aux sénateurs d'être présents.

Il a indiqué que, lors de cette réunion, le président de la délégation française à l'assemblée parlementaire de l'UEO, le député M. Jean-Claude Mignon, avait lui-même convenu que sa suggestion d'étudier un rapprochement de l'assemblée parlementaire de l'UEO et du Conseil de l'Europe n'était peut être pas la meilleure solution, étant donné la différence de nature entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Il a estimé que le renforcement de la coopération interparlementaire entre les parlements nationaux, sur la base du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne, semblait offrir un meilleur schéma, d'autant que ce schéma était reconnu par les dix Etats membres.

Il a également mentionné ses échanges sur ce sujet avec le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, ainsi qu'avec le président de la commission des affaires européennes et le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, qui prônent aussi ce modèle.

Mme Josette Durrieu a également regretté le caractère précipité de la décision prise par les gouvernements des Etats parties de dénoncer le traité de Bruxelles modifié et de mettre un terme aux activités de l'Union de l'Europe occidentale et de son assemblée parlementaire.

Elle s'est interrogée sur les raisons d'une telle précipitation, qui semblent tenir avant tout à des considérations purement financières de la part des gouvernements.

Elle s'est notamment demandé si la dénonciation du traité de Bruxelles modifié et la dissolution de l'assemblée de l'UEO ne participaient pas à l'abandon de la volonté de progresser vers une défense européenne réellement autonome au profit d'autres organisations, comme l'OSCE ou l'OTAN.

Concernant le contrôle démocratique de la politique de sécurité et de défense commune, elle a rappelé que, s'agissant d'une matière relevant du domaine intergouvernemental, le Parlement européen n'avait ni la légitimité ni les pouvoirs pour exercer le suivi des questions de sécurité et de défense au niveau

européen et elle a estimé que les parlements nationaux devaient continuer à jouer leur rôle légitime pour assurer ce suivi.

Elle a donc estimé indispensable de subordonner l'éventuelle suppression de l'assemblée de l'UEO à la création d'une structure de substitution afin qu'il n'y ait pas de rupture dans l'exercice du contrôle. Les parlementaires nationaux pourraient ainsi poursuivre leur mission de suivi de la politique de sécurité et de défense commune, mission exercée actuellement par l'assemblée parlementaire de l'UEO, au sein de cette nouvelle structure.

Tout en indiquant que sa préférence personnelle allait vers une structure permanente dotée d'un statut juridique et de moyens, elle s'est déclarée ouverte à la proposition d'une structure inspirée du modèle de la COSAC.

Enfin, elle a salué la forte implication personnelle du Président du Sénat, M. Gérard Larcher, dans ce dossier, ainsi que celle des présidents des deux commissions.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, a rappelé que l'Union de l'Europe occidentale avait rempli son rôle tout au long de la guerre froide mais que le contexte avait changé et il a fait valoir que le traité de Lisbonne marquait le commencement d'une nouvelle étape pour la politique de sécurité et de défense européenne.

Par ailleurs, il a aussi rappelé le coût financier pour les Etats parties, la contribution française au budget s'élevant à 2,5 millions d'euros par an.

Il a souligné que la position française, partagée par les dix Etats membres, et repris dans le communiqué commun des dix Etats, était que les parlements nationaux devaient continuer à contrôler les activités de défense au niveau des Etats comme au niveau de la politique commune de sécurité et de défense, et que la COSAC, instituée par le protocole n°1 annexé au traité de Lisbonne, était le cadre possible de ce contrôle. Mais qu'il revenait aux Assemblées d'organiser ce cadre. Il a indiqué que le Gouvernement sera très attentif aux propositions qui émaneront des assemblées sur ce sujet.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, a interrogé le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes à propos de la mise en place du service européen pour l'action extérieure et du rôle des parlements nationaux en matière de politique étrangère.

Il s'est étonné que le rapport préparatoire présenté par la précédente présidence suédoise sur la création du service européen pour l'action extérieure, adopté par le Conseil européen d'octobre 2009, prévoit une association du Parlement européen mais qu'il ne mentionne pas les Parlements nationaux et il a souhaité connaître l'avis du secrétaire d'Etat sur ce point.

M. Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, a indiqué que la mise en place du service européen pour l'action extérieure était suivie avec une très grande attention par le Gouvernement.

Il a fait part de sa préoccupation concernant les ambitions affichées par certains députés européens de contrôler la politique étrangère de l'Union européenne, voire la politique de défense, au-delà des pouvoirs que leur confèrent les traités.

Il a rappelé que le service européen pour l'action extérieure avait vocation à être un service sui generis, devant travailler étroitement tant avec les institutions européennes qu'avec les diplomaties des Etats membres.

Il a indiqué que, du fait du caractère spécifique de ce service, le contrôle politique sur cet organisme ne pouvait pas être fondé sur les règles de droit commun applicables dans le cadre communautaire.

* *
*

La commission a ensuite entendu une communication de M. Jean Bizet, conjointement avec la commission des affaires européennes.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, a indiqué que la dénonciation du traité de l'UEO se traduira par la disparition de l'Assemblée de l'UEO, seule instance institutionnalisée permettant à des parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de se retrouver de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne. Il s'agirait désormais de déterminer le meilleur moyen d'associer pleinement les parlements nationaux au suivi de la politique de défense européenne.

Il a rappelé que, en février dernier, le Président du Sénat avait pris l'initiative de réunir les sénateurs membres de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, le président de la commission des affaires européennes et le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

A la suite de cette rencontre, les présidents des deux commissions ont élaboré conjointement une proposition concernant le suivi de la politique de sécurité et de défense par les parlements nationaux.

Il a souligné que, sur la base de cette proposition, il avait souhaité présenter une proposition de résolution européenne, fondée sur l'article 88-4 de la Constitution, afin que le Sénat exprime une position solennelle sur ce sujet.

Cette proposition se fonde sur l'idée que le suivi de la politique de défense européenne ne peut être confié au seul Parlement européen, étant donné que l'essentiel des actions et politiques menées en ce domaine demeure de la compétence des Etats membres. En outre, un grand nombre de ces actions ne concerne pas l'ensemble des Etats membres mais seulement certains d'entre-eux. Ce sont les Etats qui fournissent les capacités militaires au profit de l'Union européenne et qui supportent le coût des opérations.

De ce fait, la responsabilité de contrôle de la politique européenne de sécurité et de défense incombe en premier aux parlements nationaux.

Certes, il existe, depuis quelques années, des réunions des présidents des commissions de la défense des parlements des vingt-sept Etats membres, mais ces réunions sont dépourvues de statut et sont soumises à la volonté discrétionnaire de la présidence en exercice. Ainsi, l'Espagne n'a pas prévu de réunir les présidents des commissions de la défense au cours de ce semestre.

La seule instance reconnue par les traités qui permette un débat en commun à des parlementaires nationaux des vingt-sept Etats membres et un dialogue de ceux-ci avec l'exécutif européen est la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

De plus, le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne consacre d'ailleurs le rôle de la COSAC et l'encourage à « organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune ».

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, a ensuite présenté le contenu de sa proposition de résolution européenne, fondée sur l'article 88-4 de la Constitution.

Il a indiqué que la proposition de résolution appelait de ses vœux la mise en place d'une structure, la plus souple et la plus légère possible, qui pourrait être conçue sur le modèle de la COSAC, c'est-à-dire qui comprendrait au maximum six parlementaires par Etat membre, avec la participation de six membres du Parlement européen, et qui se réunirait une fois par semestre, l'organisation et le secrétariat de cette structure revenant, par rotation, au parlement exerçant la présidence semestrielle.

Compte tenu du risque qu'une telle proposition ne recueille pas l'unanimité des parlements nationaux des vingt-sept Etats membres, étant donné qu'un certain nombre d'Etats membres ne portent pas le même intérêt que la France à la politique européenne de défense, le texte précise que, dans le cas où il n'existerait pas de consensus entre les parlements des vingt-sept, cette structure pourrait être créée dans le cadre d'une coopération rassemblant les parlements nationaux les plus motivés sur une base volontaire.

Mme Josette Durrieu a salué la forte implication du Président du Sénat, M. Gérard Larcher, et celle des présidents Hubert Haenel et Josselin de Rohan pour trouver une réponse à la question essentielle du suivi de la politique de sécurité et de défense commune par les parlements nationaux.

A cet égard, elle a fait observer qu'il n'existait pas de doublons en matière de suivi des questions de sécurité et de défense européennes, puisque l'Assemblée parlementaire de l'UEO était la seule enceinte permettant un examen de ces questions par les parlements nationaux des vingt sept Etats membres.

Tout en approuvant la philosophie générale de la proposition de résolution européenne présentée par le président de la commission des affaires européennes, M. Jean Bizet, elle s'est demandé s'il n'était pas souhaitable d'aller plus loin sur plusieurs points.

Elle a ainsi estimé que la dissolution de l'Assemblée parlementaire de l'UEO devait être subordonnée à la mise en place simultanée d'une structure réunissant les parlements nationaux des vingt-sept Etats membres, afin que le vide créé par la disparition de cette assemblée ne soit pas utilisé par le Parlement européen à son profit.

Elle a également fait part de ses interrogations sur le fait que la structure à créer soit qualifiée de « souple et légère », en se demandant s'il ne conviendrait pas de lui donner un caractère permanent et de prévoir un secrétariat.

Enfin, elle s'est interrogée sur la pertinence de prévoir la participation de six membres du Parlement européen.

M. Simon Sutour a fait part de ses interrogations concernant la référence à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), en rappelant que les réunions de la COSAC permettaient aux représentants des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des vingt-sept Etats membres de débattre de l'ensemble des questions relatives à l'Union européenne et il s'est demandé si cette enceinte constituait le cadre le plus approprié pour discuter des questions spécifiques de défense.

M. Yves Pozzo di Borgo a estimé que l'Assemblée parlementaire de l'UEO avait démontré son efficacité en matière de suivi de la politique européenne de sécurité et de défense et il a émis des doutes sur l'idée qu'une structure inspirée du modèle de la COSAC puisse avoir la même efficacité.

Il a toutefois reconnu que le principal défaut de l'Assemblée parlementaire de l'UEO tenait à sa composition puisque ses membres étaient dans le même temps les représentants des parlements à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et qu'ils n'étaient pas tous issus des commissions de la défense des parlements nationaux.

Il a regretté une nouvelle fois que la proposition du député M. Jean-Claude Mignon concernant l'intégration de l'Assemblée parlementaire de l'UEO au sein du Conseil de l'Europe n'ait pas été suffisamment étudiée.

Il a indiqué qu'il s'abstiendrait lors du vote sur le texte de la proposition de résolution européenne.

M. Michel Billout a indiqué qu'il partageait l'objectif de conserver un droit de regard des parlements nationaux sur la politique de sécurité et de défense commune et l'esprit général de la proposition de résolution mais qu'il émettait des réserves sur certains aspects, tels que les qualificatifs « souple et légère » ou encore le nombre de représentants par parlement national, qui serait limité à six,

soit trois par chambres, ce qui aurait pour effet d'exclure la présence de représentants de certains groupes politiques.

Il a donc indiqué qu'il s'abstiendrait lors du vote sur la proposition de résolution européenne.

M. Josselin de Rohan, président, a rendu hommage à la qualité du travail réalisé par l'Assemblée parlementaire de l'UEO et à celle des représentants du Sénat auprès de cette assemblée, mais il a rappelé le nouveau contexte issu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Tout en partageant la volonté d'assurer un suivi effectif de la politique de sécurité et de défense commune par les parlements nationaux, il a invité ses collègues à faire preuve de réalisme et à tenir compte des positions des parlements nationaux des vingt-sept Etats membres, dont plusieurs pourraient se montrer réticents à la mise en place d'une structure de substitution, en particulier si celle-ci apparaît lourde et coûteuse.

Il a donc jugé indispensable, afin d'élaborer un texte consensuel, qui soit de nature à recueillir un large soutien parmi les autres parlements de l'Union européenne, de prévoir une structure la plus souple et légère possible.

Il a souligné qu'il ne s'agissait pas de recourir à la COSAC mais d'établir, sur le modèle de celle-ci, une structure composée de parlementaires émanant des commissions de la défense des parlements nationaux.

Il a estimé que ce modèle apparaissait le plus pertinent, étant donné que le protocole n°1 annexé au traité de Lisbonne lui donne une base juridique.

Mme Josette Durrieu a indiqué qu'elle adhérerait à cette démarche étant donné qu'il s'agit de la seule initiative prise sur cette question primordiale.

Elle a toutefois insisté sur trois points : la dissolution de l'Assemblée parlementaire de l'UEO devrait être subordonnée à la mise en place de cette structure ; celle-ci serait distincte de la COSAC, mais réunirait, sur le même modèle, des parlementaires spécialisés sur les questions de défense ; elle pourrait simplement être qualifiée de « souple », sans qu'il soit nécessaire d'ajouter la mention « légère ».

M. Joseph Kergueris a fait observer que le deuxième volet de la proposition de résolution, concernant la possibilité de mettre en place une telle structure par les parlements nationaux sur une base volontaire, lui paraissait très pertinent étant donné qu'il lui semblait difficile de recueillir l'unanimité des parlements des vingt-sept Etats membres.

M. Josselin de Rohan, président, a indiqué qu'il partageait le même sentiment tout en voulant se montrer optimiste sur l'idée qu'une telle proposition recueille un large consensus.

M. Didier Boulaud a indiqué qu'il partageait la démarche proposée par les présidents des deux commissions concernant le suivi de la politique européenne de sécurité et de défense par les parlements nationaux.

En sa qualité de représentant du Sénat à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, il a jugé qu'il serait difficile de recueillir l'adhésion unanime des parlements des vingt sept Etats membres, compte tenu du manque d'intérêt et d'enthousiasme de certains pays européens à l'égard de la défense européenne.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, a fait part de son accord pour amender le texte de la proposition de résolution européenne pour tenir compte des observations formulées par Mme Josette Durrieu, en insistant davantage sur le lien entre la dissolution de l'Assemblée de l'UEO et la mise en place simultanée d'une structure de remplacement. Afin de tenir compte des préoccupations exprimées par M. Simon Sutour, il a proposé de préciser que cette « structure souple pourrait s'inspirer de la COSAC ».

M. Simon Sutour a maintenu ses réserves sur le texte en jugeant préférable de supprimer toute référence à la COSAC afin d'éviter toute ambiguïté et d'éviter que la COSAC soit associée à une structure parlementaire spécifiquement chargée des questions de défense.

M. Josselin de Rohan, président, a indiqué qu'il ne s'agissait pas de transformer la COSAC en une enceinte consacrée aux questions de défense mais de mettre en place une structure inspirée de la COSAC dans laquelle siègeront des parlementaires issus des commissions de la défense. Il a estimé souhaitable de maintenir une référence à la COSAC qui est mentionnée dans le protocole annexé au traité de Lisbonne.

M. Jacques Blanc est allé dans le même sens en estimant que le texte était suffisamment clair pour éviter toute ambiguïté concernant le statut de cette structure, qui serait fondé sur le modèle de la COSAC, mais qui n'aurait pas vocation à la remplacer.

Pierre-Bernard Reymond s'est demandé s'il n'était pas préférable de s'en tenir, dans le texte de la proposition de résolution européenne, à l'énoncé de quelques principes concernant la nécessité de prévoir un suivi par les parlements nationaux de la politique de sécurité et de défense commune, sans pour autant entrer à ce stade dans le détail de la composition et des modalités de fonctionnement de cette structure.

M. Josselin de Rohan, président, a estimé qu'il était préférable de conserver ces précisions qui pourraient jouer un rôle important pour convaincre certains de nos partenaires européens du bien fondé de cette idée.

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé que, à ce stade, seuls les membres de la commission des affaires européennes pouvaient prendre part au vote sur la proposition de résolution européenne, mais que les membres de la commission auraient à se prononcer sur son adoption lors d'une prochaine réunion.

* *

*

Réunie à nouveau le 7 avril 2010, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent rapport et a adopté la proposition de résolution **sans modification**.

ANNEXE I – DÉCLARATION SUR LA DÉNONCIATION DU TRAITÉ DE L'UEO DU 31 MARS 2010

Déclaration de la Présidence du Conseil permanent de l'UEO au nom des Hautes Parties Contractantes au Traité de Bruxelles modifié – Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni

L'Union de l'Europe occidentale a largement contribué à la paix et à la stabilité en Europe ainsi qu'au développement de l'architecture européenne de sécurité et de défense, en favorisant la consultation et la coopération dans ce domaine, et en menant des opérations sur plusieurs théâtres, y compris des missions de Petersberg.

Sur la base de l'œuvre accomplie par l'UEO et s'appuyant sur le principe de la solidarité européenne, l'Union européenne a repris depuis 2000 les missions de gestion des crises et développé une politique de sécurité et de défense commune.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne marque le commencement d'une nouvelle phase pour la sécurité et la défense européennes. L'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne stipule désormais que si un État membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, et précise que les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, nous restons fermement attachés au principe de défense mutuelle figurant à l'article V du Traité de Bruxelles modifié.

L'UEO a donc rempli son rôle historique. C'est pourquoi nous, États parties au Traité de Bruxelles modifié, avons collectivement pris la décision de mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'Organisation. Conformément à l'article XII du traité, nous en informerons l'État dépositaire selon nos procédures nationales.

L'Assemblée de l'UEO a apporté une contribution substantielle au développement d'une culture européenne en matière de sécurité et de défense. Compte tenu du caractère spécifique de la PSDC, nous encourageons le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine, y compris avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE et tous les autres États intéressés. Le Protocole 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité de Lisbonne, peut fournir une base à cet égard.

Les États parties chargent le Conseil permanent de l'UEO d'organiser la cessation des activités de l'Organisation dans le respect du délai prescrit par le Traité de Bruxelles modifié, de préférence pour la fin du mois de juin 2011. À cet égard, le Conseil permanent de l'UEO s'appuiera sur l'expertise et le soutien du Secrétariat général et consultera l'Assemblée au besoin. Il devra notamment se charger des aspects suivants : application du plan social au personnel du Secrétariat général de l'UEO, du Service administratif de Paris et de celui de l'Assemblée de l'UEO, sur la base du Plan social de 2000 et en consultation avec les représentants du personnel ; gestion des pensions et règlement des questions liées aux locaux de l'UEO à Bruxelles et Paris.

Les membres associés, les observateurs, les associés partenaires seront dûment informés par la Présidence du Conseil permanent au cours de ce processus.

**ANNEXE II –
EXTRAITS DE L’AUDITION DE M. ROBERT WALTER,
PRÉSIDENT DE L’ASSEMBLÉE DE L’UEO
LE 20 JANVIER 2010**

Lors de sa réunion du mercredi 20 janvier 2010, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé, conjointement avec la commission des affaires européennes, à l’**audition de M. Robert Walter, président de l’Assemblée de l’Union de l’Europe occidentale (UEO).**

Accueillant M. Robert Walter, **M. Hubert Haenel, président de la commission des affaires européennes**, a indiqué que, si le traité de Lisbonne se caractérise par la place qu’il attribue aux Parlements nationaux, il reste en revanche très lacunaire et imprécis sur leur association à la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense. Il a rappelé que les Parlements nationaux avaient actuellement la possibilité de débattre de ces questions au sein de l’Assemblée de l’UEO, mais qu’un certain nombre de pays membres s’interrogeaient sur la pérennité de cette organisation à la suite de l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Faisant observer que le Parlement européen s’organise déjà pour mener à bien lui-même ce débat, même si une déclaration annexée au traité de Lisbonne prévoit explicitement que ce traité ne lui confère aucun pouvoir supplémentaire en ce domaine, il a estimé qu’il serait regrettable que la mise en œuvre du traité de Lisbonne, dont plusieurs dispositions visent à renforcer l’association des Parlements nationaux au fonctionnement de l’Union européenne, se traduise par un recul de leur information et de leur rôle dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.

Il a donc jugé nécessaire de s’interroger sur la manière dont les Parlements nationaux des 27 Etats membres pourraient se retrouver périodiquement pour débattre ensemble de la politique européenne de sécurité et de défense et pour dialoguer avec les acteurs de cette politique.

M. Robert Walter, président de l’Assemblée de l’UEO, a tout d’abord rendu hommage à la contribution de Mme Josette Durrieu, vice-présidente de l’Assemblée de l’UEO, et de M. Yves Pozzo di Borgo, ainsi que des autres membres de la délégation du Sénat au sein de l’assemblée de l’UEO, et les a remerciés du soutien qu’ils lui ont apporté. Il a rappelé que, sous la direction énergique de son prédécesseur, M. Jean-Pierre Masseret, la composition de l’Assemblée de l’UEO avait été alignée sur celle de l’Union européenne et transformée en assemblée européenne de sécurité et de défense et que les parlementaires des 27 Etats membres disposaient de droits de participation et de vote identiques pour assurer le suivi de toutes les questions relatives à la politique européenne de sécurité et de défense.

Il a souligné l'objectif, au sein de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense, d'œuvrer parallèlement, et en coopération avec le Parlement européen et les Parlements nationaux, en vue de contrôler et de soutenir la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ainsi que les actions des gouvernements touchant à des aspects plus vastes de la défense européenne. Il a confirmé la nécessité de maintenir un lien entre l'Union et ses concitoyens, sans ignorer toutefois que le Parlement européen a ses centres d'intérêt propres, qui ne coïncident pas nécessairement avec ceux des Parlements nationaux.

M. Robert Walter a estimé essentiel que les Parlements nationaux utilisent au mieux les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, tant pour assurer le développement de la politique de défense et de sécurité que pour garantir un suivi parlementaire adéquat de la coopération intergouvernementale au niveau de l'UE.

(...)

M. Robert Walter a ensuite souhaité définir le rôle futur des Parlements nationaux dans l'UE en matière de politique de sécurité et de défense commune.

Pour ce qui est du suivi parlementaire de la PSDC, il importera, pendant la période de transition, a-t-il indiqué, d'étudier de quelle manière l'UEO pourrait contribuer à combler le fossé entre la situation actuelle dans laquelle la PSDC est une politique intergouvernementale, que les Parlements nationaux ont par ailleurs pleinement compétence à contrôler, et l'avenir plus ou moins lointain, où la PSDC pourrait s'être transformée en une « politique de défense commune de l'Union » sur la base de l'article 42.2 du traité de Lisbonne.

Il a indiqué qu'une telle défense commune impliquerait, à terme, que son suivi ait été transféré au Parlement européen. Or, le traité de Lisbonne confirme bien le caractère intergouvernemental de la PSDC, aucune nation n'étant disposée à transférer à Bruxelles sa propre souveraineté lorsqu'il y va de la vie de ses soldats et de la sécurité de ses citoyens.

Il a rappelé que, depuis mai 2008, l'Assemblée de l'UEO s'est dotée d'une nouvelle charte l'instituant Assemblée européenne de sécurité et de défense (AESD). Cette assemblée, toujours en attente de reconnaissance de jure de l'UE, s'appuie sur le cadre juridique que lui fournit le traité de Bruxelles modifié. Elle offre désormais les mêmes droits en matière d'information et de participation non seulement aux parlementaires des 27 Etats membres de l'UE, mais aussi à ceux des pays candidats et des membres européens de l'OTAN ainsi qu'au Parlement européen. Si le traité de l'UEO disparaissait, comme certains le réclament au sein du Parlement européen, les Parlements nationaux perdraient immédiatement l'acquis du seul outil interparlementaire éprouvé qui soit disponible pour le suivi de la PSDC.

La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne constituent une étape décisive dans la réorganisation institutionnelle en cours de l'Union européenne. Le rôle futur des Parlements nationaux dans l'architecture européenne s'est imposé comme l'un des piliers du processus de réforme destiné à rendre l'Union plus démocratique, plus transparente et plus efficace. Engagé par la déclaration de Laeken

de décembre 2001, il devrait se confirmer avec la ratification et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et apparaître comme une réponse à l'éloignement de nos concitoyens vis-à-vis de l'UE.

Le président de l'Assemblée de l'UEO a estimé que la réforme méritait une réflexion plus approfondie et a reconnu que les dispositions sur la prise de décision intergouvernementale, notamment en matière de PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et de PSDC (politique de sécurité et de défense commune), apparaissaient, dans le protocole n° 1 du traité de Lisbonne, moins précises que celles relatives aux Parlements nationaux et au principe de subsidiarité. Il a craint que les dispositions relatives au rôle des Parlements nationaux ne soient ouvertes à toutes les interprétations et a redouté que les avis divergent, au moment de leur mise en œuvre, entre les Parlements nationaux et le Parlement européen sur la place de chacun dans le système interparlementaire. Selon lui, une interprétation timorée conduirait à une participation limitée des Parlements nationaux, avec une seule conférence annuelle sur la PESC, à Bruxelles, pas de rapport écrit des gouvernements et aucun mécanisme de suivi, alors qu'une interprétation plus audacieuse conduirait à la mise en place d'un système complet de contrôle parlementaire, prévoyant l'adoption de rapports rédigés et votés en commission, mais facteur de transparence.

La participation pleine et entière des Parlements nationaux serait la garantie de la poursuite du développement de la PSDC, puisque ces derniers décident des ressources financières et des capacités nationales allouées à la PSDC et, en dernier ressort, du déploiement des soldats pour des opérations de PSDC.

Il a indiqué que, pour certains, le traité de Lisbonne semblait promouvoir le modèle de la conférence sur le modèle de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Il a indiqué que les membres de l'Assemblée qu'il présidait étaient engagés dans une campagne de communication pour assurer la pérennité du modèle éprouvé de contrôle interparlementaire de type Assemblée, le plus approprié selon eux pour servir les intérêts des Parlements nationaux dans le domaine de la politique intergouvernementale. Son institution avait, à cet égard, élaboré un certain nombre d'options sur la manière d'aider les Parlements nationaux ainsi que l'UE à mettre en œuvre le traité de Lisbonne.

M. Robert Walter a reconnu, par ailleurs, qu'il appartenait au Conseil de l'UE de décider de la manière de faire avancer la coopération interparlementaire sur la PSDC, en consultation avec les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Il a indiqué qu'il était partisan de doter l'assemblée de l'UEO d'une base juridique et financière adéquate afin qu'elle puisse contribuer, en consultation avec les Parlements nationaux et le Parlement européen à la mise en œuvre du traité de Lisbonne et à la coopération interparlementaire en matière de PSDC.

Il a rappelé qu'il existait d'autres options, comme celle de mettre en place une nouvelle COSAC de la défense composée des membres des commissions de défense des Parlements nationaux, mais il a estimé que la COSAC, dans sa structure actuelle, était inapte au suivi parlementaire approprié de la PESC et de la PSDC, la COSAC ne disposant pas de commissions, ne votant pas de recommandations et n'ayant produit, jusqu'à présent, aucun rapport détaillé sur des questions politiques, s'occupant essentiellement des pratiques et des procédures. Il a estimé que la COSAC souffrait des carences inhérentes à la plupart des instances fonctionnant sur le modèle de la conférence, dans la mesure où, si elle permet des échanges de vues entre les parlementaires, elle ne prévoit pas nécessairement un dialogue structuré avec l'exécutif de l'UE. Si le Conseil de l'Union était tenu de fournir à la COSAC des rapports oraux ou écrits sur ses activités intergouvernementales, la transparence en serait accrue et le dialogue entre les parlementaires et les gouvernements facilité.

En conclusion, **M. Robert Walter** a émis le souhait que les parlementaires nationaux reconnaissent l'Assemblée de l'UEO comme un outil efficace, à la disposition des Parlements nationaux tant dans l'expertise que cette assemblée peut apporter que dans sa capacité à leur faciliter la mise en œuvre des dispositions du traité de Lisbonne.

M. Josselin de Rohan, président, s'est tout d'abord inquiété de l'attitude d'un gouvernement conservateur à l'égard de la politique de sécurité et de défense commune.

Il a également estimé que les Parlements nationaux avaient un rôle évident à jouer dans le domaine de la sécurité et de la défense puisqu'ils votent les crédits nécessaires à la politique de défense. Toutefois, il a souligné que, avant de préciser les modalités de contrôle à mettre en œuvre, il fallait se demander si l'Europe souhaitait réellement une politique européenne de sécurité et de défense. La réponse à cette question dépendrait en grande partie de l'attitude du Royaume-Uni. Si un pays persiste à croire que la seule politique européenne de sécurité et de défense est celle établie dans le cadre de l'OTAN, il y aura bien une politique de défense pour l'Europe mais pas une politique européenne à proprement parler. Il a confirmé que la France était très attachée à l'existence d'une politique européenne de sécurité et de défense complémentaire de l'OTAN et non antagoniste.

M. Josselin de Rohan, président, s'adressant à M. Robert Walter en sa qualité de parlementaire britannique, a tout d'abord souhaité connaître son point de vue sur la possibilité, ouverte par le traité de Lisbonne, de recourir à des coopérations renforcées ou à une coopération structurée permanente en matière de défense, et sur la meilleure forme de contrôle parlementaire de ces coopérations. Il a estimé qu'il était en effet difficile d'imaginer un contrôle par le Parlement européen, la défense restant un secteur relevant du domaine intergouvernemental et le Parlement européen comprenant des représentants de tous les États membres.

Il a ensuite souhaité connaître l'opinion de M. Robert Walter sur la création d'un quartier général européen, qui se heurte aux fortes réticences du Royaume-Uni et sur lequel Catherine Ashton, nouveau Haut représentant pour les

affaires étrangères et la politique de sécurité, elle-même a fait part de ses réserves, lors de son audition devant le Parlement européen.

M. Robert Walter a rappelé que la France avait déjà à sa disposition des outils de coopération, comme l'Eurocorps et Eurofor, qui n'impliquaient pas, par ailleurs, le Royaume-Uni, ainsi que des groupements tactiques qu'elle n'avait encore jamais eu l'occasion d'utiliser dans une opération européenne.

Il a indiqué que la coopération structurée devrait être de nature organique et qu'il reviendrait aux États membres d'être le moteur des progrès dans certains secteurs. Le Royaume-Uni et la France souhaitent, par exemple, disposer du meilleur équipement militaire possible et projeter leur politique extérieure au-delà de leurs frontières, mais ces pays ne disposent pas des ressources nécessaires en raison de la crise. De même, le Royaume-Uni s'efforce actuellement de remplacer ses porte-avions. Or, pour déployer des porte-avions, il faut des avions, et, pour apponter sur ces porte-avions, des frégates pour les défendre. Tout ceci a un coût.

M. Robert Walter a indiqué que les responsables politiques européens se demandaient comment gagner la guerre en Afghanistan sans réunir un certain nombre de moyens. Selon lui, les pays européens devraient précisément profiter de cette situation pour renforcer leur coopération afin de pouvoir acquérir des équipements de haute valeur et renforcer leur collaboration dans l'acquisition de moyens militaires. Il s'est montré convaincu que les Etats-membres trouveront beaucoup de soutien dans la classe politique britannique pour faire avancer ce type de coopération.

Il a déclaré par ailleurs que les secteurs de coopération déjà instaurés au niveau européen ne devaient pas rester inactifs et qu'il fallait les utiliser.

S'agissant de l'idée d'un quartier général européen, **M. Robert Walter** a indiqué que la position du Royaume-Uni, partagée tant par les travaillistes que les conservateurs, était d'éviter des doubles emplois et les doublons et qu'il serait plus utile de commencer par utiliser les moyens existants dans le cadre de l'OTAN. Il serait préférable, d'après lui, d'européaniser le commandement suprême allié de l'OTAN en Europe (SHAPE), situé à Mons, au sein duquel œuvrent des Européens, même si les Américains sont toujours impliqués dans l'Alliance.

M. Didier Boulaud a rappelé que le rapprochement franco-britannique qui donna un élan décisif à la défense européenne, avec le sommet de Saint-Malo, avait été impulsé par deux gouvernements travailliste et socialiste. Il s'est demandé si deux gouvernements conservateurs pourraient prendre une initiative de même nature pour relancer la politique européenne de défense et réaliser en quelque sorte un « Saint-Malo 2 ».

Rappelant que la réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN devait s'accompagner d'avancées en matière de politique européenne, de sécurité et de défense, il a demandé à M. Robert Walter quelles étaient selon lui les raisons du manque de coordination entre l'Union européenne et l'OTAN.

Sur la question d'un « Saint-Malo 2 », **M. Robert Walter** a exprimé son sentiment que M. David Cameron, chef du parti conservateur britannique, et le président Nicolas Sarkozy souhaitaient sincèrement coopérer pour lancer de nouvelles initiatives. Il a ajouté qu'il était dans l'intérêt de la France et du Royaume-Uni, actuellement confrontés à de graves problèmes économiques impliquant une réduction des dépenses de défense, de coopérer étroitement s'ils souhaitaient concrétiser leurs ambitions.

Il a reconnu que, du fait des contraintes budgétaires, le gouvernement britannique, de quelque parti qu'il soit, s'opposait à toute idée de doublon mais souhaitait renforcer la capacité européenne de défense. Il lui a paru absurde que l'Union européenne, la plus grande alliance d'Etats au monde, s'avère encore incapable de construire une défense autonome faute de moyens et a estimé que l'Union européenne devait renforcer son autonomie au sein de l'Alliance, ce qui signifie qu'elle y apporte davantage de contributions.

Sur la question de la France et de l'OTAN, **M. Robert Walter** a suggéré que l'Europe s'implique davantage dans l'OTAN pour développer une vraie défense. Il a précisé que, si les relations Union européenne/OTAN souffraient de problèmes bureaucratiques et politiques du fait notamment des désaccords entre Chypre, la Turquie et la Grèce, en revanche, au niveau opérationnel, les commandements étaient tout à fait capables de travailler ensemble.

S'agissant de l'Afghanistan, **M. Robert Walter** a jugé absurde que la mission EUPOL en Afghanistan, comme la mission Atalante en Somalie n'aient pas accès à la protection des FIAS, ni à ses communications et que les systèmes de communication de l'OTAN ne soient pas accessibles aux missions de l'Union européenne réalisées en dehors des accords de Berlin plus.

Mme Josette Durrieu a estimé que le traité de Lisbonne n'avait pas beaucoup fait progresser la question d'une politique européenne commune de défense dotée d'un budget qui lui soit propre. Elle a ajouté que la défense relevait encore du domaine intergouvernemental et que les Parlements nationaux avaient un rôle très important à jouer. Elle a craint la disparition progressive de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, qui permet précisément aux Parlements nationaux d'exercer leurs prérogatives dans le domaine de la défense et a estimé nécessaire que lui soit redonné corps ou qu'elle soit remplacée par une autre structure de coopération interparlementaire où siègeront des parlementaires nationaux. Elle a jugé indispensable de se doter d'un organe interparlementaire permanent consacré aux questions de défense, qui disposerait d'un statut juridique et d'un budget, considérant que ce n'était là en aucun cas le rôle du Parlement européen.

Elle a souhaité savoir quelle pourra être l'influence au Moyen-Orient, notamment sur les questions énergétiques, du nouveau Haut représentant, dont les pouvoirs sont renforcés avec le traité de Lisbonne.

Enfin, elle s'est interrogée sur le rôle que pourrait jouer l'Europe pour empêcher l'abandon du programme stratégique de l'A400M.

Elle a rappelé par ailleurs que, dans le cadre de la commission technique et aérospatiale de l'Assemblée de l'UEO, un travail important avait été effectué sur ce sujet.

M. Robert Walter a souhaité rendre hommage au travail accompli par Mme Josette Durrieu au sein de l'UEO, notamment sur la politique européenne au Moyen-Orient.

Il a rappelé que, en ratifiant le traité de Lisbonne, les 27 États-membres étaient tombés d'accord sur le fait qu'une politique commune de défense était nécessaire, qu'elle devait rester intergouvernementale et que le Parlement européen ne serait doté d'aucune nouvelle compétence dans ce domaine. Il a ajouté que la question du contrôle démocratique de ce secteur n'avait pas été évoquée, l'Assemblée de l'UEO ayant été par le passé en mesure de s'acquitter de cette tâche.

Sur les projets comme l'A400M, Eurofighter, la frégate Horizon, le président de l'Assemblée de l'UEO a indiqué que son assemblée était en mesure de les contrôler, de les étudier et d'améliorer leur visibilité, car ils font partie de la politique européenne de défense.

Il a rappelé que les décisions relatives aux ressources budgétaires, au déploiement et aux acquisitions de moyens militaires étaient prises par les Gouvernements et les Parlements nationaux. Il a fait valoir l'intérêt que représentera un organisme de contrôle interparlementaire regroupant des parlementaires nationaux destiné à évaluer et à surveiller les décisions collectives, d'autant que ces moyens militaires sont financés par les contribuables et non par ceux qui votent le budget communautaire.

M. Robert Walter s'est interrogé sur la capacité de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense, ou de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) qui n'adopte pas de recommandations et n'a pas de commissions permanentes, à jouer le rôle d'organe de contrôle. Il a admis que des réformes pourraient être apportées au fonctionnement de l'Assemblée de l'UEO comme une réduction du nombre de ses membres ou la coupure du lien avec le Conseil de l'Europe.

Le président de l'UEO a considéré que, en tout état de cause, d'autres solutions devraient être trouvées pour garantir l'implication des Parlements nationaux dans le contrôle des gouvernements dans le domaine de la défense, afin que s'applique le principe de responsabilité. Il a rappelé à cet égard que, en 2009, cent soldats britanniques avaient trouvé la mort en opération.

M. Daniel Reiner a souhaité connaître le point de vue de M. Robert Walter sur le manque de projets de coopération sur de grands systèmes d'armement durant les six ou sept dernières années, alors que la défense européenne avait beaucoup progressé depuis dix ans, et celui de l'assemblée qu'il préside sur l'efficacité des programmes de coopération en cours.

Il a estimé, tout en déplorant cette situation, que de telles coopérations étaient nécessaires d'un point de vue économique, car elles permettaient de mutualiser les moyens. Toutefois, face aux échecs des projets de coopération actuels tels que l'A400M, on pouvait se demander si ceux-ci ne faisaient pas office de contre-exemples et ne décourageaient pas, au bout du compte, le lancement de nouvelles coopérations industrielles dans le domaine de la défense.

M. Robert Walter a reconnu que le projet de l'A400M souffrait de dépassements budgétaires inévitables liés à l'évolution des contrats, parfois mal rédigés, et des marchés publics de défense. Il a conseillé de ne pas se focaliser sur ces dépassements mais de faire en sorte de les éviter.

Il a estimé que, au contraire, si l'on voulait progresser, il fallait poursuivre la coopération et la développer davantage, penser à l'échelle internationale et ouvrir nos marchés de défense, car l'attitude encore protectionniste des nations européennes nuisait au développement de ses capacités de défense. Les Américains, par exemple, considérant l'incapacité des Etats-membres à coopérer entre eux dans le secteur de la défense, chacun cherchant à protéger ses intérêts économiques nationaux, refusent d'ouvrir leurs marchés.

En outre, il a proposé de renforcer les moyens de l'Agence européenne de défense, peu crédible aujourd'hui dans ce domaine.

M. Hubert Haenel, président de la commission des affaires européennes, a redouté que, si les Parlements nationaux ne prennent pas rapidement des initiatives dans le domaine de la défense, le Parlement européen ne continue à affirmer ses ambitions et à avancer dans ce domaine, bien qu'il s'agisse d'une compétence de nature essentiellement intergouvernementale.

ANNEXE III – TRAITÉ DE BRUXELLES MODIFIÉ

*Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948,
amendé par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954*

[Les Hautes Parties Contractantes]

Étant résolues :

À affirmer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, ainsi que dans les autres principes proclamés par la Charte des Nations Unies ;

À confirmer et à défendre les principes démocratiques, les libertés civiques et individuelles, les traditions constitutionnelles et le respect de la loi, qui forment leur patrimoine commun ;

À resserrer, dans cet esprit, les liens économiques, sociaux et culturels qui les unissent déjà ;

À coopérer loyalement et à coordonner leurs efforts pour constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne ;

À se prêter mutuellement assistance, conformément à la Charte des Nations Unies, pour assurer la paix et la sécurité internationales et faire obstacle à toute politique d'agression ;

À prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ;

À associer progressivement à leurs efforts d'autres États s'inspirant des mêmes principes et animés des mêmes résolutions ;

Désireux de conclure à cet effet un Traité réglant leur collaboration en matière économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective ;

Sont convenues des dispositions suivantes :

ARTICLE I

Convaincues de l'étroite solidarité de leurs intérêts et de la nécessité de s'unir pour hâter le redressement économique de l'Europe, les Hautes Parties Contractantes organiseront et coordonneront leurs activités économiques en vue d'en porter au plus haut point le rendement, par l'élimination de toute divergence dans leur politique économique, par l'harmonisation de leur production et par le développement de leurs échanges commerciaux.

La coopération stipulée à l'alinéa précédent et qui s'exercera notamment par le Conseil prévu à l'article VIII, ne fera pas double emploi avec l'activité des autres organisations économiques dans lesquelles les Hautes Parties Contractantes sont ou seront représentées et n'entravera en rien leurs travaux, mais apportera au contraire l'aide la plus efficace à l'activité de ces organisations.

ARTICLE II

Les Hautes Parties Contractantes associeront leurs efforts, pas la voie de consultations directes et au sein des Institutions spécialisées, afin d'élever le niveau de vie de leurs peuples et de faire progresser, d'une manière harmonieuse, les activités nationales dans le domaine social. Les Hautes Parties Contractantes se concerteront en vue d'appliquer le plus tôt possible les recommandations d'ordre social, émanant d'Institutions spécialisées, auxquelles Elles ont donné leur approbation au sein de ces Institutions et qui présentent un intérêt pratique immédiat. Elles s'efforceront de conclure entre Elles, aussitôt que possible, des conventions de sécurité sociale.

ARTICLE III

Les Hautes Parties Contractantes associeront leurs efforts pour amener leurs peuples à une compréhension plus approfondie des principes qui sont à la base de leur civilisation commune, et pour développer leurs échanges culturels, notamment par le moyen de conventions entre Elles.

ARTICLE VI

Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les États-Majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires.

ARTICLE V

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.

ARTICLE VI

Toutes les mesures prises en application de l'article précédent devront être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Elles seront levées aussitôt que le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix ou la sécurité internationales. Le présent Traité ne porte pas atteinte aux obligations résultant pour les Hautes Parties Contractantes des dispositions de la Charte des Nations Unies. Il ne sera pas interprété comme affectant en rien le pouvoir et le devoir du Conseil de Sécurité, en vertu de la Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

ARTICLE VII

Les Hautes Parties Contractantes déclarent, chacune en ce qui la concerne, qu'aucun des engagements en vigueur entre Elles ou envers des États tiers n'est en opposition avec les dispositions du présent Traité. Elles ne concluront aucune alliance et ne participeront à aucune coalition dirigée contre l'une d'entre Elles.

ARTICLE VIII

1. En vue de poursuivre une politique de paix, de renforcer leur sécurité, de promouvoir l'unité, d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ainsi qu'une coopération plus étroite entre Elles et avec les autres organisations européennes, les Hautes Parties Contractantes au Traité de Bruxelles créeront un Conseil pour connaître des questions relatives à l'application du Traité, de ses Protocoles et de leurs annexes. 2. Ce Conseil sera dénommé : « Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale » ; il sera organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence ; il constituera tous organismes subsidiaires qui pourraient être jugés utiles : en particulier, il créera immédiatement une Agence pour le Contrôle des Armements dont les fonctions sont définies dans le Protocole N^o. IV. 3. À la demande de l'une d'entre Elles, le Conseil sera immédiatement convoqué en vue de permettre aux Hautes Parties Contractantes de se concerter sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise, ou mettant en danger la stabilité économique. 4. Le Conseil prend à l'unanimité les décisions pour lesquelles une autre procédure de vote n'aura pas été ou ne sera pas convenue. Dans le cas prévu aux Protocoles N^o II, III et IV, il suivra les différentes règles de vote, unanimité, majorité des deux tiers ou majorité simple qui y sont spécifiées. Il statuera à la majorité simple sur les questions que lui soumettra l'Agence pour le Contrôle des Armements.

ARTICLE IX

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

ARTICLE X

Fidèles à leur détermination de ne régler leurs différends que par des voies pacifiques, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'appliquer entre Elles les dispositions suivantes : Les Hautes Parties Contractantes régleront, pendant la durée de l'application du présent Traité, tous les différends visés par l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour Internationale de Justice, en les portant devant la Cour, sous les seules réserves que chacune d'entre Elles a faites en acceptant la clause de juridiction obligatoire, et pour autant qu'Elle les maintiendrait. Les Hautes Parties Contractantes soumettront d'autre part à une procédure de conciliation tous différends autres que ceux visés à l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour Internationale de Justice. En cas de différends complexes dont certains éléments relèvent de la conciliation et

d'autres du règlement judiciaires, chaque Partie au différend aura le droit de demander que le règlement par la voie judiciaire des éléments juridiques du différend précède la procédure de conciliation. Les stipulations qui précèdent ne portent pas atteinte aux dispositions ou accords applicables instituant toute autre procédure de règlement pacifique.

ARTICLE XI

Les Hautes Parties Contractantes pourront décider, de commun accord, d'inviter tout autre État à adhérer au présent Traité aux conditions qui seront convenues entre Elles et l'État invité. Tout État ainsi invité pourra devenir partie au Traité par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Gouvernement belge. Ce Gouvernement informera les autres Hautes Parties Contractantes du dépôt de chaque instrument d'adhésion.

ARTICLE XII

Le présent Traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés aussitôt que faire se pourra auprès du Gouvernement belge. Il entrera en vigueur à la date du dépôt du dernier instrument de ratification et restera en vigueur pendant cinquante ans. À l'expiration des cinquante ans, chaque Haute Partie Contractante aura le droit de mettre fin au Traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser une déclaration à cet effet au Gouvernement belge avec préavis d'un an. Le Gouvernement belge informera les Gouvernements des autres Hautes Parties Contractantes du dépôt de chaque instrument de ratification ainsi que de chaque déclaration de dénonciation.