*La réactivation de l'U.E.O. –
Ses missions, ses structures et sa place en Europe*

RAPPORT ¹

présenté au nom de la Commission des Affaires Générales ²
par M. Bianco, rapporteur

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur la réactivation de l'U.E.O. – Ses missions, ses structures et sa place en Europe

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Bianco, rapporteur

- I. Introduction
- II. L'U.E.O. en Europe
- III. Les activités politiques du Conseil en 1985
- IV. Perspectives pour l'Assemblée
- V. Conclusions

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. *Membres de la commission* : M. Michel (remplaçant : *De Bondt*) (président) ; MM. *Hardy, van der Werff* (vice-présidents); M. Ahrens, Sir Frederic Bennett, MM. *Berrier, Bianco, Bogaerts* (remplaçant : *Péciaux, Burger, Close, Sir Anthony Grant, M. Hill* (remplaçant : *Murphy*), Mme Kelly, MM. Koehl (remplaçant : *Dreyfus-Schmidt*), *Lagorce, Lord Mackie* (remplaçante : *Dame Jill Knight*), MM. *Martino, Masciadri, Müller, Prouvost, Reddemann* (remplaçante : *Mme Fischer*), *Ruet, Rumpf, van der Sanden, Spitella, Vecchiotti, de Vries*.

N.B. *Les noms des participants au vote sont imprimés en italique.*

Projet de recommandation

*sur la réactivation de l'U.E.O. –
 Ses missions, ses structures et sa place en Europe*

L'Assemblée,

- (i) Prenant acte de l'intérêt manifesté par plusieurs pays européens membres de l'Alliance atlantique pour la réactivation de l'U.E.O. ;
- (ii) Soulignant que l'intérêt manifesté par nombre de pays européens membres de l'Alliance atlantique pour les activités de l'U.E.O. est étroitement lié à la réalité de l'activité politique du Conseil ;
- (iii) Considérant que l'abolition des listes d'armements soumis à contrôle et l'orientation nouvelle donnée à l'U.E.O. à la suite de la Déclaration de Rome permettront d'envisager un élargissement de l'U.E.O. lorsqu'un mandat substantiel lui aura été confié ;
- (iv) Rappelant la candidature du Portugal à l'U.E.O. et se félicitant des résultats du referendum qui a eu lieu en Espagne le 12 mars 1986 ;
- (v) Estimant que le retard avec lequel le Trente et unième rapport annuel du Conseil est transmis à l'Assemblée rend impossible l'adoption d'une réponse à ce rapport dans les délais exigés pour la première partie de la Trente-deuxième session de l'Assemblée ;
- (vi) Se félicitant des efforts accomplis par le Président en exercice du Conseil et par le Secrétaire général pour développer un dialogue avec l'Assemblée ;
- (vii) Rappelant que toute information qui ne peut être donnée officiellement à tous les membres de l'Assemblée demeure étrangère à ce dialogue ;
- (viii) Constatant que nombre de textes promis par le Conseil à l'Assemblée ne lui sont pas parvenus et que, de ce fait, l'Assemblée n'est pas réellement informée des activités du Conseil permanent, des groupes de travail ou des agences ;
- (ix) Regrettant que les missions permanentes imparties aux agences demeurent insuffisantes et imprécises ;
- (x) Considérant que, dans ces conditions, les fonctions de contrôle, de critique et de censure de l'Assemblée à l'endroit du Conseil demeurent fondamentales et qu'elles exigent le maintien d'une indépendance totale de l'Assemblée à l'égard du Conseil,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De tenir les pays européens membres de l'Alliance atlantique informés de ses activités et de les y associer dans la mesure où le Traité de Bruxelles modifié le permet notamment dans le domaine de la coopération en matière d'armements, en souhaitant que, dans ce domaine, on puisse arriver à une rationalisation et à une harmonisation générale plus poussées ;
2. D'étudier les conséquences d'une éventuelle adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'U.E.O. afin de donner rapidement une suite favorable à la demande portugaise et de proposer à l'Espagne d'accéder au Traité de Bruxelles modifié ;
3. De veiller à ce que l'Assemblée reçoive régulièrement une information sur l'ensemble des activités du Conseil, à une fréquence et dans des délais permettant un dialogue fructueux entre les deux organes de l'U.E.O. ;
4. De présenter les informations que lui-même, son Président en exercice ou le Secrétaire général fournissent à l'Assemblée de telle façon que celles-ci puissent être transmises à tous les membres de l'Assemblée ;
5. De faire bénéficier, dans des délais raisonnables, l'Assemblée des études fournies par les agences et les groupes de travail, après les avoir expurgées des éléments qui seraient couverts par le secret ;
6. De veiller à ce que, en plus des études conjoncturelles dont elles sont chargées par le Conseil, les agences aient à assumer des missions permanentes pour l'exécution desquelles elles conserveraient une autonomie d'action suffisante ;
7. De charger notamment l'Agence II de l'organisation d'un Institut européen des hautes études de défense dont le Conseil aura établi la mission, conformément au paragraphe 5 (b) de la Recommandation n° 429.

Exposé des motifs

(présenté par M. Bianco, rapporteur)

I. Introduction

1. La Commission des Affaires Générales a décidé, en novembre 1985, d'inscrire à son programme de travail un rapport sur « La place de l'U.E.O. en Europe ». Il s'agissait alors essentiellement d'examiner les perspectives ouvertes à un éventuel élargissement de l'U.E.O., après qu'elle se soit, en 1985, rendue au Portugal pour étudier la candidature de ce pays. Elle avait convenu de ne pas mener une enquête analogue en Espagne, alors candidate à la C.E.E. au même titre que le Portugal, tant que la question du maintien de l'Espagne dans l'O.T.A.N. n'aurait pas été tranchée par un referendum qui a eu lieu en mars 1986. Mais, en novembre 1985, elle avait envisagé de donner suite à des conversations entre le Président Caro et des représentants du gouvernement danois, en se rendant à Copenhague. Elle a décidé, en outre, de demander en même temps aux autorités norvégiennes de la recevoir. Tous les éléments étaient donc réunis pour l'entreprise d'une étude sur la place de l'U.E.O. en Europe. Ce sont des circonstances particulières, liées au rejet par le Folketing de l'accord entre les Douze survenu à Luxembourg, le 3 décembre 1985, qui ont amené les autorités danoises à demander que la visite de la Commission des Affaires Générales soit reportée à une date ultérieure au referendum du 27 février 1986.

2. Il était logique que la commission, soucieuse de ne pas charger abusivement l'ordre du jour de la session de juin 1986, associe à cette étude la réponse qu'elle doit statutairement fournir au rapport du Conseil sur ses activités en 1985. Étant donné l'importance des mesures prises au titre de la « réactivation de l'U.E.O. », il était difficile de prévoir en quoi consisterait un rapport qui devrait, de toute évidence, rompre avec la présentation routinière des rapports annuels du Conseil depuis les origines de l'U.E.O. et poser, lui aussi, la question de la place de l'U.E.O. en Europe. Toutefois, le rapport annuel n'était pas parvenu au Greffe le 10 avril, ce qui rend impossible à votre rapporteur de procéder à son examen en temps utile pour que la commission puisse en débattre à sa réunion du 29 avril, au cours de laquelle le présent rapport doit être adopté.

3. Enfin, le Comité des Présidents de l'Assemblée, réuni à Paris le 20 janvier 1986, a décidé de renvoyer à la Commission des Affaires Générales la question des suites à donner à un considérant, introduit par amendement à la Recommandation n° 429, en décembre 1985. Ce considérant demandait que la Commission des Affaires Générales reprenne ses conclusions dans

un rapport séparé. Le Comité des Présidents, soucieux de ne pas multiplier le nombre des rapports inscrits à la session de juin 1986, a préféré associer cet examen plus approfondi au rapport de la Commission des Affaires Générales sur l'U.E.O. portant réponse au rapport annuel du Conseil, attendu qu'il appartient à la Commission des Affaires Générales de traiter dans ce rapport des relations entre l'Assemblée et le Conseil.

4. Le résultat de ces différentes décisions a été de charger votre rapporteur d'un mandat qui, finalement, s'étend à trois questions connexes : réactivation, élargissement et structure de l'U.E.O. Afin de ménager les prérogatives des autres commissions, de tenir compte du souci des auteurs de l'amendement et de l'obligation de fournir une réponse au rapport annuel du Conseil pour 1985, votre rapporteur a traité séparément ces trois questions dont chacune fait l'objet d'un chapitre distinct dans le présent document. Votre rapporteur n'ignore pas que les auteurs de l'amendement à la Recommandation n° 429 auraient voulu que les questions qu'ils avaient posées en 1984 fassent l'objet d'un rapport absolument distinct. Il tient à faire remarquer que ce ne sont, ni lui, ni la Commission des Affaires Générales, mais que c'est le Comité des Présidents qui a décidé de la jonction des trois questions, au demeurant étroitement liées, en un seul rapport. La Commission des Affaires Générales n'a pu qu'en prendre acte.

5. Cette décision conduit finalement votre rapporteur à aborder sous trois angles différents la grande question de la réactivation de l'U.E.O. : problème de l'élargissement, problème de l'activité du Conseil, problème des structures de l'U.E.O. constituent actuellement les trois volets de cette réactivation ; aussi ne saurait-on les aborder comme des affaires purement techniques. C'est l'idée que chacun se fait de la nature de la participation des pays de l'Europe occidentale à la défense de l'Europe qui peut seule nous guider en cette affaire et nous ne pouvons ignorer les questions auxquelles l'U.E.O. aura à répondre au cours des prochaines années.

6. Le développement de l'Initiative de défense stratégique lancée par le Président Reagan, quels que soient les degrés de participation des membres européens de l'Alliance atlantique, s'ajoutant au déploiement d'armes conventionnelles nouvelles et à la poursuite de négociations soviéto-américaines sur le désarmement, est de nature à transformer profondément les relations euro-américaines. Certes, rien n'indique que l'O.T.A.N. soit mise en cause. Plus que jamais,

sans doute, la supériorité des États-Unis dans le domaine des technologies mises au service de la défense fondera la sécurité de l'Europe sur l'intégration de forces américaines dans le système militaire qui assure sa défense.

7. C'est donc à l'intérieur du système atlantique que l'Europe sera appelée à définir, mieux qu'elle n'a su le faire jusqu'à présent, les intérêts qui lui sont propres et la réactivation de l'U.E.O. ne vise pas à juxtaposer un déploiement européen au déploiement de l'O.T.A.N., mais à permettre à l'Europe d'exprimer et de faire valoir ses vues sur les exigences de sa sécurité, c'est-à-dire que la réactivation de l'U.E.O. est de nature politique plus que militaire.

8. Il reste à savoir quelle Europe est prête à s'exprimer dans le domaine de la sécurité : celle des membres européens de l'Alliance atlantique ? Celle des douze membres de la Communauté ? Celle des sept membres de l'U.E.O. ? Il semble, aujourd'hui encore, difficile de répondre à cette question, même pour ceux qui estiment que l'Union européenne de l'avenir devrait grouper, dans des structures communautaires, l'ensemble des membres européens de l'Alliance atlantique. Il s'agit de trouver des solutions pour les prochaines années, non de tirer des traites sur un avenir plus lointain.

9. De la même façon, la reconsidération des structures de l'U.E.O. ne doit pas être de nature à préjuger l'avenir, mais viser à mettre en place, tant au niveau parlementaire qu'à celui des organes gouvernementaux, quelque chose d'acceptable pour les sept gouvernements et, aussi, pour les candidats à une adhésion éventuelle à l'U.E.O. C'est sous cet angle que votre rapporteur veut aborder l'ensemble des problèmes qui sont posés aujourd'hui.

II. L'U.E.O. en Europe

10. Il convient de rappeler que l'Union de l'Europe Occidentale est née en 1954, au lendemain du vote par l'Assemblée nationale française, le 30 août 1954, d'une question préalable écartant de ses débats le traité créant une Communauté Européenne de Défense entre les six pays qui venaient de fonder la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Ce vote signifiait que la France n'était pas disposée à traiter des questions de défense avec ses partenaires européens sur une base communautaire. Ces derniers n'ont pas cru pouvoir ou devoir développer cette communauté sans la France et sans le Royaume-Uni qui n'était pas signataire du traité créant la C.E.D. et ils ont cherché avec eux le cadre d'une entente sur la défense européenne à partir d'autres bases.

11. Les Sept ont repris, pour ce faire, le texte du Traité de Bruxelles qui, depuis 1948, associait

le Royaume-Uni, la France et les pays du Benelux dans une alliance défensive et ont aménagé ce traité pour l'adapter aux réalités nouvelles de l'Europe. Ils ont élargi le traité primitif à l'Allemagne et à l'Italie, ont renoncé à l'Etat-major européen intégré qui avait été mis en place en 1948, au profit du SHAPE qui s'était déjà substitué, en fait, à l'Etat-major de l'Union occidentale ; ils ont établi un système de déclarations et de contrôle des armements sur le continent européen, amené le Royaume-Uni à s'engager au maintien en R.F.A. d'importantes forces terrestres et aériennes, créé une assemblée parlementaire et un comité chargé de promouvoir la production en commun des armements.

12. Très curieusement, le Traité de Bruxelles modifié, qui se référait dans son préambule à une volonté commune de construire l'Europe, ne correspondait à aucun des contours géographiques, ni à aucune des visées idéologiques autour desquels l'Europe était alors en voie de se dessiner.

13. Tandis que la C.E.D. groupait les six pays participant à la toute nouvelle C.E.C.A., répondait à des principes communautaires et visait à constituer une Europe supranationale, l'U.E.O. groupait sept membres et constituait une alliance entre des États souverains, sans comporter d'autre élément d'intégration de type fédéral que la grande nouveauté que constituait l'introduction dans un traité d'alliance du droit pour le Conseil de statuer à la majorité dans un certain nombre de cas bien définis.

14. Le Traité de Bruxelles modifié se référait explicitement à l'Europe du Conseil de l'Europe en son article IX qui constituait notre assemblée avec les délégations des pays membres à l'Assemblée consultative. Mais les liens explicites qu'il créait avec l'O.T.A.N. excluaient pratiquement l'adhésion de pays neutres ou non membres de l'Alliance atlantique, sans parler de pays appartenant à un autre système d'alliance, alors que le Conseil de l'Europe n'a cessé de s'intéresser au développement des liens entre les pays de l'Ouest et les pays de l'Est de notre continent et comprenait un certain nombre de pays neutres et non alignés, ce qui lui interdisait toute coopération avec l'O.T.A.N.

15. En tout état de cause, la place que tenaient les contrôles d'armements dans les activités de l'U.E.O. empêchait, en fait, tout élargissement. L'équilibre des avantages et des obligations accordés ou imposés aux uns et aux autres par le Traité de Bruxelles modifié ou par les textes le complétant était subtil et fragile et il ne permettait guère l'intrusion de nouveaux pays dans l'Europe de la défense. L'U.E.O. ne se confondait donc pas avec les pays européens membres de l'Alliance atlantique.

16. Ces particularités de l'Europe des Sept n'ont pas toujours été suffisamment soulignées et l'on a pu s'imaginer que l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes conduirait à intégrer l'U.E.O. dans le système communautaire. Il n'en a rien été, non seulement parce que l'adhésion du Royaume-Uni s'est réalisée en même temps que celles du Danemark et de l'Irlande qui n'entendaient pas participer à l'U.E.O., mais aussi parce que plusieurs des membres de l'U.E.O. ne voulaient à aucun prix confier la direction de leurs forces armées à une Europe, qu'elle soit à Sept, à Neuf ou à Douze, soit parce qu'ils ne voulaient aucune autre intégration que celle qu'ils avaient admise dans l'O.T.A.N., soit, dans le cas de la France, parce qu'elle n'acceptait aucune intégration de ses forces. Rien n'indique que cette situation se soit profondément modifiée. Cependant, en dehors des contrôles d'armements, l'Europe des Sept n'a pas dégagé un projet politique bien précis et ses membres s'en sont remis à d'autres organisations, plus larges, pour exercer les compétences de l'U.E.O. dans les domaines de la défense (l'O.T.A.N.), des affaires culturelles et sociales (le Conseil de l'Europe), des questions économiques (la C.E.E.) et de la concertation politique.

17. L'accord auquel les Douze sont parvenus à Luxembourg, le 3 décembre 1985, comporte un projet de traité sur la coopération européenne en matière de politique étrangère. Celui-ci précise, en son article 6, que les hautes parties contractantes sont « disposées à coordonner d'avantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité » et aussi qu'elles « sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité ». Mais ce même article précise : « Les conditions du présent traité ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines hautes parties contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale et de l'Alliance atlantique ». Ce libellé, mis au point après la réunion ministérielle du Conseil de l'U.E.O. à Rome, indique aussi nettement que possible le lien entre ce que les gouvernements entendent faire dans le cadre des consultations à Douze et ce qu'ils veulent réserver à l'U.E.O. Il montre aussi que les gouvernements sont parfaitement conscients des limites auxquelles se heurte une coopération des Douze dans le domaine de la défense et de ce que l'U.E.O. est appelée à conserver son rôle, à côté de l'Europe des Douze.

18. Les modifications subies par l'U.E.O. en 1984 et 1985, sous l'appellation générale de « réactivation de l'U.E.O. », ont pourtant changé certaines données du problème. En effet, la quasi-disparition des contrôles d'armements, si elle affaiblit l'emprise de l'U.E.O. sur ses membres, n'exclut plus un élargissement. La question se pose de savoir jusqu'où et dans quelles direc-

19. Le Conseil a été très conscient de la nouveauté de cette situation puisque, dans la Déclaration de Rome du 27 octobre 1984, il envisage un élargissement éventuel. Il a pris acte de la candidature présentée par le Portugal, à la même date, mais n'a pas, jusqu'à présent, répondu à la demande portugaise. Il a, en outre, demandé à l'Assemblée de multiplier ses contacts avec les parlements des pays européens membres de l'Alliance atlantique. L'Assemblée l'a fait. Mais elle a pu constater que de tels contacts ne pouvaient se prolonger indéfiniment ni s'approfondir tant que les gouvernements n'auraient pas pris la décision de fond : sont-ils disposés à élargir l'U.E.O. ? A quels pays ? Ils ont, jusqu'à présent, évoqué la nécessité de réorganiser l'U.E.O. elle-même avant de l'élargir, ce qui était une attitude purement dilatoire, car rien n'interdisait de faire participer de nouveaux membres de l'U.E.O. à un examen des réformes de structure nécessaires à cette réorganisation. En effet, si un élargissement doit avoir lieu, il faudra bien procéder à de nouvelles modifications à l'intérieur de l'U.E.O. et on eût pu éviter une nouvelle période d'adaptation en tenant compte, dès maintenant, de l'éventualité de nouvelles adhésions. Il semble bien qu'il existe, en fait, certaines divergences entre les Sept sur la question de l'élargissement éventuel.

20. C'est ainsi qu'en juin 1984, M. Cheysson, alors Ministre français des relations extérieures et Président en exercice du Conseil, avait fermement exprimé son hostilité à tout élargissement de l'U.E.O. Il considérait que les Sept constituaient une sorte de « noyau dur » de l'Europe de la défense qui ne pouvait que se diluer par une extension territoriale de l'U.E.O. Cet argument eût été parfaitement valable si l'U.E.O. avait disposé de commandements militaires et, a fortiori, de forces armées qui lui fussent propres. Mais, à partir du moment où certains pays européens participent au système militaire intégré de l'O.T.A.N. — ce qui n'est même pas le cas de tous les membres de l'U.E.O. — on voit d'autant plus mal pourquoi il conviendrait de les tenir à l'écart que quatre parmi eux sont désormais également membres de la Communauté européenne et prennent régulièrement part à la coopération politique européenne à Douze.

21. Si, d'autre part, l'abolition des contrôles sur les armements conventionnels facilite l'application de l'article XI du traité qui prévoit un éventuel élargissement de l'U.E.O., la Déclaration de Rome ne touche pas au Protocole N° II qui prévoit un contrôle du niveau des forces des pays membres. Ce protocole a évidemment une grande importance, car les contrôles d'armements conventionnels avaient comme rôle essentiel de recouper les déclarations et les contrôles concernant les forces. L'on sait que le SACEUR est chargé de l'application de ce protocole pour ce qui concerne les forces qui lui sont affectées,

ce qui exclut tout pays non membre de l'Alliance atlantique de l'U.E.O., car on ne peut envisager que le SACEUR rende compte à des pays extérieurs à l'Alliance de l'importance des effectifs qui lui sont affectés. En revanche, l'adhésion au Protocole N° II de pays membres de l'Alliance ne devrait pas soulever de difficultés fondamentales.

22. En fait, il n'y a qu'une seule raison valable pour s'opposer à ce que des pays participant au même déploiement militaire que les Sept et engagés dans la même entreprise de coordination des politiques étrangères adhèrent à une organisation de la défense européenne qui ne comporte aucune intégration ni aucune obligation de se plier à des décisions qui n'engagent que ceux qui y ont adhéré : c'est la difficulté que pourrait rencontrer l'application de l'article V du traité à ces pays. Votre rapporteur évoquera ce problème à propos de la Grèce, de la Turquie et de la Norvège.

23. Rien ne permet de dire que la doctrine énoncée par M. Cheysson en 1984 soit demeurée ou doive demeurer celle du gouvernement français qui serait assez mal placé pour faire preuve d'un intégrisme particulièrement pointilleux sur l'appartenance des membres de l'U.E.O. à l'O.T.A.N. Toutefois, les réactions récentes de certains membres européens de l'O.T.A.N. à propos des questions de politique étrangère et de défense, notamment celles de la Grèce, d'une part, du Danemark, d'autre part, conduisent à penser qu'une certaine prudence reste nécessaire dans un éventuel élargissement si l'on veut que l'U.E.O. demeure à l'abri de blocages, tels que celui que le vote du parlement danois, en janvier 1986, a risqué de faire subir aux décisions, pourtant bien modestes, que comportait l'Accord de Luxembourg du 3 décembre 1985 sur la coopération politique européenne. Rien n'indique d'ailleurs que ces pays soient actuellement disposés à adhérer à l'U.E.O. et l'attitude adoptée par le Folketing danois à l'endroit des décisions de Luxembourg, même si elle n'a pas été confirmée par le referendum du 27 février 1986, rend fort improbable que ce pays recherche dans l'U.E.O. une concertation qu'il accepte difficilement entre les Douze.

24. L'Assemblée, pour sa part, a longuement hésité, lorsqu'il s'est agi pour elle d'inviter des observateurs à ses sessions, entre deux images bien distinctes de l'Europe qu'elle entendait favoriser par ses initiatives. Certains désiraient, avant tout, que ses invitations s'adressent aux pays membres de la Communauté européenne, même s'ils savaient que l'un d'entre eux au moins, l'Irlande, n'était pas disposée à prendre place dans une alliance militaire, ni même à resserrer ses liens avec l'U.E.O. Il s'agissait, pour eux, d'affirmer qu'ils ne voyaient d'autre avenir à l'Union européenne que dans l'extension du Traité de Rome aux domaines qui ne sont pas

encore de sa compétence et dans l'application du système communautaire. Depuis lors, le succès que semble avoir remporté l'accord anglo-irlandais du 15 novembre 1985 donne à espérer une levée progressive des obstacles qui s'opposaient jusqu'alors à une coopération de l'Irlande avec ses partenaires européens dans le domaine de la sécurité.

25. D'autres, au contraire, étaient disposés à inviter des observateurs parlementaires de tous les pays européens membres de l'Alliance atlantique pour souligner que, si l'U.E.O. voulait s'affirmer comme le « pilier européen » de l'Alliance, il lui fallait réunir le plus grand nombre possible de ces pays. C'est, finalement, la position qu'a adoptée le Comité des Présidents, le 20 janvier 1986, en décidant d'adresser une invitation permanente à ses sessions à deux observateurs parlementaires de tous les pays européens membres de l'Alliance atlantique. Seul, le Portugal, qui a fait acte de candidature à l'U.E.O., a été invité à envoyer une délégation d'observateurs correspondant à celle qu'il envoie à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le Comité des Présidents, enfin, a laissé aux commissions la liberté d'inviter des observateurs à leurs réunions en tenant compte de la nature de leur ordre du jour, mais n'a pas voulu faire de telles invitations un geste politique.

26. Cette décision du Comité des Présidents correspond à une certaine logique et est parfaitement cohérente. Elle ne prétend cependant pas préjuger des décisions qui appartiennent au Conseil et, si elle marque une certaine ligne de pensée, elle n'implique nullement que l'Assemblée se soit prononcée en faveur de l'adhésion immédiate à l'U.E.O. de tous les pays européens membres de l'Alliance, ni qu'elle ait rejeté l'idée selon laquelle l'U.E.O. préfigure, dans le domaine de la défense, ce que pourra être une Union européenne dont les compétences ne se borneraient plus à celles que les traités en vigueur donnent à la Communauté européenne. Tout au plus peut-elle être interprétée comme l'expression de l'espoir qu'un jour la Communauté regroupe tous les membres européens de l'Alliance atlantique et, naturellement aussi, comme une manifestation en faveur de la candidature du Portugal pour laquelle l'Assemblée s'est prononcée en juin 1985 (Recommandation n° 420).

27. L'évocation d'une adhésion immédiate de tous les membres européens de l'Alliance ne tiendrait pas compte de certaines réalités et, notamment, du caractère extrêmement contraignant de l'article V du Traité de Bruxelles modifié. C'est ainsi qu'aucun pays de l'Europe occidentale ne se soucierait de voir entrer la Grèce ou la Turquie dans une alliance comportant une clause d'assistance que l'on a pu qualifier d'« automatique » tant que ces deux pays n'auront pas trouvé une solution stable aux problèmes qui les divisent.

28. On a pu, également, se demander si l'adhésion de la Norvège à un tel traité serait raisonnable dans la mesure où la sécurité de ce pays, s'il avait à faire face à une agression limitée venue du nord ou concernant les îles de la Mer de Barents, est essentiellement assurée par la présence des forces navales et aériennes des États-Unis dans ces régions, tandis que les Sept ne disposent guère des moyens de participer efficacement à leur défense. Peuvent-ils, dans ces conditions, espérer une coopération politique étroite avec la Norvège ? Il était permis de s'interroger sur ce point.

29. Lors de son voyage en Norvège, les 18 et 19 février 1986, la Commission des Affaires Générales a pu recueillir des éléments de réponse à cette question. Il lui est d'abord apparu que les autorités norvégiennes, appuyées par une très forte majorité au Storting, envisageaient la question de leurs relations avec l'U.E.O. essentiellement sous l'angle de leur ancrage à l'Europe occidentale. Celui-ci a été mis en question par le referendum de 1972 par lequel le peuple norvégien a rejeté l'adhésion de ce pays à la Communauté européenne. Depuis cette date, les étroites relations entre le Danemark et la Norvège ont remédié, dans une certaine mesure, aux inconvénients que comportait cette décision, en évitant un isolement de la Norvège.

30. Un retour sur la décision de 1972 serait évidemment la façon logique de le faire, mais cela exigerait un nouveau referendum. En attendant, l'U.E.O. peut contribuer à satisfaire les autorités norvégiennes qui déclarent se féliciter de la participation régulière d'observateurs parlementaires norvégiens aux sessions de notre assemblée. D'autre part, une fois que la question des relations entre l'Espagne et l'U.E.O. sera posée dans des termes précis, la Norvège semble envisager d'examiner à son tour ses relations avec l'U.E.O., notamment si la réactivation de notre organisation se confirme et si elle n'apparaît pas comme un élément de division dans l'Alliance atlantique. Sur tous ces points, les vues du gouvernement norvégien paraissent extrêmement proches de celles qu'a constamment exprimées notre assemblée.

31. Il n'y a en tout cas pas de motifs pour écarter la Grèce, la Turquie et la Norvège de toutes les activités de l'U.E.O. auxquelles elles s'intéresseraient, notamment de celles qui ne portent pas directement sur la défense, mais davantage sur les armements. A cet égard, la venue régulière d'observateurs aux sessions de l'Assemblée, la visite de commissions de l'Assemblée dans ces pays, devraient permettre de mieux connaître la situation particulière de chacun d'entre eux et d'aider à l'établissement de liens entre eux et l'U.E.O. qui soient conformes à ce qui est possible et souhaitable.

32. Les deux pays dont les relations avec l'U.E.O. font actuellement problème sont le Portugal et l'Espagne. Le premier a fait acte de candidature en octobre 1984 et n'a pas encore reçu de réponse du Conseil de l'U.E.O. C'est là une situation d'autant plus inacceptable que l'on ne devine guère d'obstacles qui s'opposeraient à son adhésion, mais qu'il est évidemment humiliant pour un pays de voir ignorer de la sorte un engagement aussi sérieux en faveur de l'U.E.O.

33. Le cas de l'Espagne est plus délicat puisque ce pays n'a pas fait acte de candidature. Mais il a manifesté, notamment le 21 janvier 1986, à l'occasion de la visite de son Premier ministre, M. Gonzalez, au Premier ministre italien, M. Craxi, l'intérêt de l'Espagne pour l'U.E.O. Le gouvernement espagnol était toutefois décidé à ne pas aborder la question d'une éventuelle candidature avant le referendum sur le maintien de l'Espagne dans l'Alliance atlantique qui a eu lieu le 12 mars 1986.

34. Interrogés par un journaliste, à l'occasion de cette rencontre, les deux ministres ont échangé les propos suivants :

« *Question* : Je voudrais poser une question aux deux Présidents au sujet de l'U.E.O. Je voudrais demander au Président Craxi si l'Italie soutient l'adhésion de l'Espagne à l'U.E.O., et au Président Gonzalez si, au cours du débat sur la politique étrangère du 4 février, la question de l'U.E.O. sera soulevée, puisqu'elle figure à l'ordre du jour.

Président Craxi : Nous pensons qu'il serait excellent pour l'Espagne d'adhérer à l'U.E.O., comme nous estimons important qu'elle continue à jouer son rôle au sein de l'Alliance atlantique.

Président Gonzalez : Je pense que l'Espagne, qui n'a pas encore présenté officiellement sa candidature à l'U.E.O., ne l'a pas fait car, avant de prendre une telle décision, elle attend que le débat entre les États membres de l'U.E.O. mûrisse ; nous prendrons alors part à ce débat et, naturellement, nous y répéterons ce que nous avons déjà dit à l'Italie et aux autres membres de l'U.E.O. Nous établissons actuellement des contacts et avant la fin du mois nous rencontrerons le Secrétaire général pour clarifier et définir cette question, afin de pouvoir l'ajouter au processus d'application de ce que l'on appelle le décalogue de la politique de l'Espagne pour la paix et la sécurité. Comme vous le savez, c'est une politique d'harmonisation en dix points, où l'on n'opte pas pour un point au détriment d'un autre. Il s'agit de points cohérents liés les uns aux autres. L'Espagne

doit appartenir à l'U.E.O. et un tel processus se concrétisera certainement dans les prochains mois. »

35. Le conseil des ministres espagnol a examiné cette question le 24 janvier et le porte-parole du gouvernement, M. Solana, a déclaré, à l'issue de cette réunion :

« Le gouvernement espagnol prépare son intégration dans l'U.E.O. qui se produira de façon prévisible après le referendum sur l'O.T.A.N. »

Le Président du gouvernement espagnol, M. Gonzalez, s'entretiendra avec M. Alfred Cahen, Secrétaire général de l'U.E.O., le 29 janvier, lors de la visite de ce dernier en Espagne et ils parleront de la situation actuelle de l'organisation. »

36. Le porte-parole du gouvernement espagnol a rappelé que les pays européens se trouvent en train de réactiver l'U.E.O. et que le gouvernement espagnol a l'intention de s'y intégrer, conformément aux intentions que M. Gonzalez avait exprimées dans son « Décalogue de défense », le 23 octobre 1984. Le point n° 6 de ce « Programme de paix et de sécurité », présenté alors par le Président du gouvernement espagnol, précisait en effet :

« L'Espagne ne fait pas partie de l'Union de l'Europe Occidentale en matière de défense, alors qu'il s'agit de l'unique organisation compétente en ce domaine. A mon avis, la participation de l'Espagne y serait souhaitable, encore que je pense qu'il faille considérer auparavant les résultats de notre processus d'intégration en Europe. »

37. Le porte-parole a rappelé les paroles du Président du gouvernement, M. Gonzalez, après la conférence italo-espagnole de Taormine, le 21 janvier, lorsqu'il a affirmé :

« L'Espagne n'a pas encore demandé formellement son adhésion à l'U.E.O. parce qu'elle attend la maturité du projet de réactivation de la part des pays membres. Nous recevons le Secrétaire général de l'U.E.O. pour éclaircir les points obscurs dans le contexte de la réalisation de ce 'Décalogue de défense' dont les données principales sont le maintien dans l'O.T.A.N. sans intégration dans sa structure militaire, la réduction de la présence militaire américaine en Espagne, la non-nucléarisation du territoire espagnol et l'intégration dans l'U.E.O. »

Il a dit aussi :

« Nous ne prétendons pas être membre de l'une (en faisant référence à l'U.E.O.) en abandonnant l'autre (en faisant référence à l'O.T.A.N.) ».

De son côté, la visite du Secrétaire général de l'U.E.O. à Madrid, les 28 et 29 janvier, a fait l'objet d'une lettre au Président de l'Assemblée dont le Secrétaire général a autorisé la diffusion aux membres de l'Assemblée.

38. D'autre part, il semble bien qu'aux yeux du gouvernement espagnol, la perspective d'une adhésion à l'U.E.O. se situe bien dans la ligne ouverte par l'adhésion aux Communautés européennes. Même si l'Espagne envisage une procédure conforme à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié pour cette adhésion, c'est-à-dire si elle attend une invitation formelle des Sept, le résultat du referendum sur l'Alliance atlantique devrait permettre une rapide prise de contacts. Il serait fort inquiétant pour l'avenir de l'Europe que les Sept ne fassent pas rapidement le nécessaire pour que, dans un cas où cela est possible, ils s'efforcent de faire coïncider les frontières de l'U.E.O. avec celles de l'Europe communautaire.

39. Lors de sa réunion de Venise, les 29 et 30 avril, le Conseil de l'U.E.O. doit décider des suites à donner aux candidatures, explicite du Portugal et implicite de l'Espagne. Probablement ne sera-t-il pas en mesure d'adresser immédiatement l'invitation prévue par l'article XI du traité, mais décidera-t-il d'entreprendre l'examen des conséquences pratiques d'une éventuelle adhésion de ces deux pays, pour eux-mêmes comme pour l'U.E.O., pour ses structures et pour l'application du Traité de Bruxelles modifié.

40. De ces diverses constatations, votre rapporteur voudrait tirer les considérations suivantes :

41. (i) L'adhésion à l'U.E.O. ne peut concerner que les pays qui le veulent et qui sont disposés à tirer toutes les conséquences de l'ensemble des obligations imposées par le Traité de Bruxelles modifié et à avancer sur la voie conduisant à l'établissement d'une Union européenne incluant une étroite coopération dans le domaine de la défense.

42. (ii) On ne saurait admettre dans l'U.E.O. des pays qui ne font pas partie de l'Alliance atlantique et l'U.E.O. ne peut être considérée comme un substitut à l'O.T.A.N.

43. (iii) L'élargissement de l'U.E.O. ne doit, en aucun cas, conduire à l'extension de l'article V du traité à des pays entretenant avec leurs voisins des relations risquant de dégénérer en des conflits armés, car ces affaires mettraient en cause la sécurité de l'ensemble de l'Europe occidentale. Ceci n'empêche pas nécessairement la participation de pays qui se trouveraient dans de telles situations à certaines activités de l'U.E.O., notamment en matière de production d'armement, puisque, de toute façon, ces pays se trouvent déjà engagés, au titre de l'O.T.A.N., de l'Eurogroupe ou du G.E.I.P., dans une coopération

avec leurs partenaires européens dans le domaine des armements.

44. (iv) Les décisions prises par l'Assemblée en ce qui concerne l'invitation d'observateurs parlementaires à ses sessions n'impliquent pas une prise de position de l'Assemblée en faveur de l'adhésion prochaine de leur pays à l'U.E.O., mais sont seulement la manifestation du souci qu'a l'Assemblée de maintenir d'étroits contacts avec les membres européens de l'Alliance, ce qui semble correspondre aux vues du Conseil en ce domaine. L'Assemblée a fait connaître, par ailleurs, son appui à la candidature du Portugal et le sort particulier qu'elle a décidé de réserver à une délégation d'observateurs portugais exprime le maintien de cet appui, mais aussi son caractère unique.

III. Les activités politiques du Conseil en 1985

45. Le Trente et unième rapport annuel du Conseil n'était pas encore parvenu au Greffe de l'Assemblée quand le présent chapitre a été rédigé. Ce retard rend peu vraisemblable que ce rapport puisse être diffusé auprès des membres de l'Assemblée à temps pour qu'ils en prennent connaissance avant la réunion du 29 avril au cours de laquelle la Commission des Affaires Générales doit adopter le présent rapport pour qu'il puisse être imprimé et diffusé dans les délais exigés avant la session de l'Assemblée. Votre rapporteur se propose donc d'examiner les activités politiques du Conseil en se fondant sur la documentation dont il a effectivement disposé en temps voulu et suggère de remettre à la session de décembre 1986 l'adoption d'une réponse au rapport annuel du Conseil pour 1985. Il tient à souligner que ce retard implique un ralentissement des échanges statutaires entre le Conseil et l'Assemblée qui va absolument à l'encontre des vœux exprimés par l'Assemblée en 1985 puisque celle-ci a manifesté l'intention d'activer ses échanges avec le Conseil en proposant notamment la présentation de rapports semestriels du Conseil à l'Assemblée. Ceci est d'autant plus regrettable que 1985 aura constitué l'année décisive pour la réactivation de l'U.E.O., celle au cours de laquelle la plupart des décisions engageant l'avenir auront été prises.

46. Il s'agissait, en effet, de mettre en vigueur les principes contenus dans la Déclaration de Rome, tant pour ce qui concerne le Conseil et son secrétariat que pour les organes techniques de l'U.E.O. A l'inverse, l'Assemblée ne se trouvait pas confrontée à la nécessité de prendre immédiatement des décisions importantes, mais il lui fallait tenter de suivre avec attention ce qui advenait au Conseil afin d'adapter ses ordres du jour et l'ensemble de ses travaux à la réalité dont le Traité de Bruxelles modifié lui a confié le contrôle, à savoir les activités du Conseil.

47. Ainsi, plus que jamais, en 1985, il aurait convenu que l'Assemblée soit sérieusement et constamment informée de l'état des activités du Conseil et des organes qui en dépendent. Qu'il soit permis à votre rapporteur de souligner que tel n'a nullement été le cas mais que, malgré le retard pris pour l'adoption du Trente et unième rapport annuel, l'Assemblée a reçu, par divers canaux, une information plus consistante au cours des premiers mois de 1986, grâce surtout, semble-t-il, à d'heureuses initiatives du Secrétaire général.

48. Pourtant, l'Assemblée avait pris un certain nombre de mesures destinées à faciliter et à améliorer son dialogue avec le Conseil. Ainsi, elle a créé, au printemps de 1985, un Comité pour les relations avec le Conseil, destiné essentiellement à faire connaître au Conseil, avant qu'il ne prenne aucune décision concernant l'U.E.O., le point de vue de l'Assemblée sur les questions appelées à figurer à l'ordre du jour de ses réunions. D'autre part, le Comité des Présidents a pu rencontrer le Conseil à l'issue de ses deux réunions ministérielles de 1985 pour recueillir les informations que celui-ci entendait lui fournir. Il avait également demandé à rencontrer le Conseil permanent à Londres, en juin 1985, mais cette réunion a dû être annulée parce que le Conseil ne voulait pas lui assurer alors la garantie qu'un service de traduction orale simultanée pourrait être mis à la disposition des parlementaires, ainsi que l'exigent à la fois le règlement de l'Assemblée, le sérieux de son travail et la pleine participation de tous ses membres. Finalement, le différend opposant le Conseil permanent à l'Assemblée a pu être résolu lors de la session de l'Assemblée, en décembre 1985, quand le Président en exercice du Conseil, M. Giulio Andreotti, Ministre des affaires étrangères de l'Italie, a bien voulu convoquer une réunion commune du Comité des Présidents et du Conseil permanent destinée à mettre sur pied l'organisation de réunions régulières entre ces deux organes. La première de ces réunions a eu lieu le 21 janvier 1986, à Paris.

49. Cette réunion a permis au Comité des Présidents de l'Assemblée de poser au Conseil un certain nombre de questions dont l'essentiel a été résumé dans une lettre adressée par le Président de l'Assemblée au Président en exercice du Conseil, auquel il écrit notamment :

« En excluant les questions budgétaires qui ont fait l'objet d'une communication particulière au Conseil, il me semble que les principaux points alors évoqués ont été les suivants :

1. Les relations entre le Conseil et l'Assemblée

L'Assemblée continue à être privée de toute information sérieuse sur l'activité du Conseil, en dehors des sessions ministérielles.

- (a) Malgré l'engagement exprimé, en décembre, par le Président en exercice du Conseil, le rapport de 1985 du Groupe de travail sur l'I.D.S. n'a pas été communiqué à l'Assemblée.
- (b) La mise en place des nouvelles agences a eu lieu au 1^{er} janvier 1986, mais l'Assemblée n'a pas été informée :
- (i) sur leur organigramme et le personnel dont elles disposent ¹ ;
 - (ii) sur les missions qui leur ont été confiées et les délais qui leur ont été impartis pour réaliser ces missions ² ;
 - (iii) sur la nature de la participation des ministres de la défense et des personnels dépendant d'eux aux travaux du Conseil, des groupes de travail et des agences ;
 - (iv) sur les suites données à la proposition de créer un Institut européen de défense ;
 - (v) sur l'information du public à propos des travaux du Conseil ³ ;
 - (vi) sur l'état des consultations entre les Sept sur le désarmement ;
 - (vii) sur l'étude du C.P.A. sur la question des armements au Japon et sur les suites qui seront données à cette étude.
- (c) Pour les prochaines rencontres entre le Conseil et l'Assemblée :
- (i) le Conseil ou son Président en exercice sont-ils disposés à tenir une réunion avec le Comité de l'Assemblée chargé des relations avec le Conseil avant la réunion ministérielle de Venise afin que le Conseil puisse connaître les vues de l'Assemblée en temps utile ⁴ ?

1. Depuis que le Président de l'Assemblée a écrit cette lettre au Président en exercice du Conseil, le Greffe de l'Assemblée a reçu une note du Secrétaire général comportant deux organigrammes.

2. Une lettre du Secrétaire général au Président de l'Assemblée, en date du 17 mars 1986, transmise aux membres de l'Assemblée, répond à cette question.

3. Le Conseil a communiqué à l'Assemblée, le 20 mai 1985, un document sur « L'U.E.O. et la prise de conscience de l'opinion publique » qui figure en annexe de la réponse à la Recommandation n° 411. Il y indique ses intentions en matière d'information de l'opinion, mais l'Assemblée n'a reçu aucune communication concernant l'éventuelle mise en oeuvre de ces intentions.

4. Cette question a reçu une réponse favorable du Président en exercice du Conseil au Président de l'Assemblée le 8 février 1986. Une réunion entre le Président en exercice du Conseil, assisté de représentants de la plupart des pays membres, et le Comité pour les relations avec le Conseil a eu lieu à Rome, le 8 avril.

- (ii) le Conseil est-il disposé à recevoir, à l'issue de la réunion ministérielle de Venise, les deux Commissions des Questions de Défense et des Armements et des Affaires Générales qui ont fait la demande d'une réunion commune en cette occasion, ainsi que le Comité des Présidents de l'Assemblée ? Ces réunions pourraient, si le Conseil le juge souhaitable, être regroupées en une réunion unique ⁴.
 - (iii) le Conseil permanent est-il disposé à organiser, deux fois par an, une réunion avec le Comité des Présidents de l'Assemblée en vue de l'informer de l'état des questions traitées dans le cadre de l'U.E.O. ⁵ ?
- (d) Le Comité des Présidents de l'Assemblée s'est montré peu satisfait de la façon dont se déroulaient les interventions ministérielles au cours des sessions de l'Assemblée :
- (i) il a exprimé le souhait que ces interventions soient groupées au cours de la journée consacrée à l'examen des travaux du Conseil. Il s'agirait, lors de la prochaine session, de l'après-midi du mardi 3 juin ⁵ ;
 - (ii) le Comité des Présidents a, en outre, souhaité que le Conseil soit représenté pendant tous les débats de l'Assemblée par le Président en exercice du Conseil, ou par un ministre ou secrétaire d'État le représentant, et habilité à prendre la parole au cours du débat parlementaire, sur les sujets figurant à l'ordre du jour, soit pour répondre à des questions posées, soit pour présenter les vues du Conseil sur les questions débattues.

2. L'I.D.S.

- (a) Les probables réductions par le Congrès américain des crédits affectés par les Etats-Unis à leur défense sont peut-être de nature à modifier les offres de coopération adressées par l'Amérique à ses partenaires. Il y a lieu de craindre que, si l'Europe n'apporte pas rapidement une réponse aux offres qui lui ont été faites, les Etats-Unis donnent priorité, dans ce domaine, aux pays qui auront été les premiers à

5. Cette question a reçu une réponse, au moins partielle, le 8 février 1986.

lui répondre, et notamment au Japon. L'Assemblée a été informée de réponses divergentes faites par certains pays membres aux offres américaines. Elle ne l'a pas été, toutefois, du texte des accords conclus entre certains pays membres et les États-Unis à ce propos.

Compte tenu de l'importance des rapports examinés lors du débat sur l'I.D.S. qui a été au centre de la dernière session de l'Assemblée, le Conseil a-t-il l'intention d'en tenir compte pour poursuivre ses travaux en vue d'une harmonisation des réponses européennes à l'I.D.S. ? A-t-il l'intention de poursuivre un dialogue avec l'Assemblée sur cette question ?⁶

- (b) Le développement d'Eureka exige que les Européens sachent quels bénéfices ils tireront de l'I.D.S. pour orienter leur programme propre et pour prévoir les engagements budgétaires qu'il conviendra d'accorder à Eureka.

Le Conseil a-t-il l'intention d'aborder la question des relations entre l'I.D.S. et Eureka et est-il disposé à informer l'Assemblée du développement d'Eureka depuis l'adoption de ce programme à Hanovre, le 6 novembre 1985 ?

3. Agences de l'U.E.O.

Les informations reçues par l'Assemblée lui permettent de supposer que les nouvelles agences de l'U.E.O. ne disposeront que d'effectifs très réduits, ne leur permettant pas d'effectuer des recherches par elles-mêmes. Elles ne pourront se charger que de travaux de synthèse dont la valeur dépendra des sources d'information dont elles disposeront et des moyens qu'elles auront pour traiter ces informations².

Ceci implique des ententes entre l'U.E.O., d'une part, l'O.T.A.N., le G.E.I.P. et les administrations nationales, d'autre part, pour la fourniture des informations nécessaires. Cela exige, en second lieu, la mise à la disposition des agences d'un centre de documentation sur ordinateur. Le Conseil peut-il préciser quelles mesures ont été prises pour fournir aux agences l'information dont elles auront besoin ?⁷

6. Le Conseil a fait savoir que la réponse à cette question figurerait dans la réponse à la question écrite n° 263, mais cette réponse n'était pas parvenue au Greffe de l'Assemblée le 10 avril 1986.

7. La réponse à la question écrite n° 262, en date du 20 mars 1986, fournit une réponse à cette question.

La question se pose de savoir si l'Assemblée pourra avoir accès à ces informations et à l'ordinateur des agences et à quelles conditions.

4. Les problèmes extérieurs à la zone O.T.A.N.

L'Assemblée n'a eu aucun écho de la façon dont le Conseil avait donné suite aux intentions exprimées dans la Déclaration de Rome à ce propos.

- (a) Le Conseil a-t-il l'intention d'examiner les conséquences pour l'Europe de l'émergence de nouvelles puissances productrices et exportatrices d'armements, telles que le Japon et le Brésil ?
- (b) Le Conseil a-t-il l'intention d'aborder les questions posées par le soutien accordé par certains pays au terrorisme international et par les mesures à prendre pour empêcher le développement de ce terrorisme ?
- (c) Le Conseil a-t-il l'intention de rechercher une harmonisation de la politique des pays membres pour contribuer à rétablir la paix là où elle est le plus gravement menacée, notamment au Proche et au Moyen-Orient, en Afrique ou, éventuellement, en Amérique latine, comme l'y invite le Traité de Bruxelles modifié ?

Je n'ignore pas qu'il s'agit là d'un nombre considérable de questions et de vœux et que le Conseil ne sera sans doute pas en mesure de donner immédiatement satisfaction à tous. Il m'apparaît, néanmoins, qu'une prise en considération sérieuse de ces propositions et l'adoption d'une attitude positive du Conseil à leur égard constitueraient un progrès considérable vers l'amélioration des relations entre le Conseil et l'Assemblée qui est notre but commun. »

50. Il est vraisemblable que le rapport annuel apportera des réponses à certaines des questions posées par le Président Caro et c'est sur la valeur de ces réponses que l'Assemblée pourra juger ce rapport et l'action du Conseil en 1985. Il faut considérer, d'une part, qu'aucune réponse n'a été donnée aux questions à propos desquelles il n'y a pas de notes de référence et que, d'autre part, nombre des réponses citées sont partielles, provisoires ou vagues et ne peuvent donc donner satisfaction à l'Assemblée.

51. Il est, néanmoins, possible de faire, dès aujourd'hui, un certain nombre de remarques. La première, c'est que le caractère annuel du rapport du Conseil ne permet pas à l'Assemblée de connaître valablement et en temps utile les ini-

tatives du Conseil. Il est indispensable que, par une procédure appropriée, le Conseil informe plus souvent l'Assemblée de ce qu'il entreprend et de ce qu'il réalise, s'il veut créer ou maintenir un véritable dialogue avec les parlementaires car, si les délais qui s'écoulent entre les faits et leur relation à l'Assemblée dépassent quelques mois, les réactions qui peuvent être exprimées ne présentent plus aucun intérêt et ne permettent plus au Conseil d'infléchir son action pour tenir compte des vues des parlementaires. Il importe, finalement, assez peu que ceux-ci approuvent ou désapprouvent ce que fait le Conseil ; la seule chose qui compte, c'est qu'ils puissent exercer une influence sur lui.

52. Ainsi que l'indiquent les notes que votre rapporteur a mises en référence à un certain nombre des questions posées par le Président de l'Assemblée au Président en exercice du Conseil, beaucoup parmi elles ont reçu une réponse, une ébauche de réponse ou un élément de réponse au cours des premiers mois de 1986. Il y a lieu de se féliciter de ce que le Conseil, son Président en exercice et son Secrétaire général n'aient pas cru devoir attendre la publication du rapport annuel pour donner ces informations à l'Assemblée et alimenter ainsi un dialogue entre les deux instances de l'U.E.O. C'est à l'Assemblée qu'il appartient de poursuivre ces échanges et c'est la raison pour laquelle votre rapporteur propose d'examiner les activités du Conseil en 1985 sans attendre que le Trente et unième rapport annuel ait été transmis par le Conseil.

53. Néanmoins, il lui semble que la dispersion des communications du Conseil à l'Assemblée rend difficile aux parlementaires, compte tenu du nombre de leurs activités et de l'abondance de la documentation qu'ils reçoivent, de prendre véritablement connaissance de cette information et nuit, finalement, à des échanges valables entre Conseil et Assemblée. La nature de certains documents transmis par le Conseil fait qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une diffusion à l'extérieur de l'Assemblée. Votre rapporteur a tenté de pallier cet inconvénient en faisant préparer un document d'information pour la Commission des Affaires Générales contenant ceux de ces textes qui se prêtaient à une telle présentation, mais le caractère personnel de certains autres ne l'autorisait pas. Votre rapporteur voudrait souligner que les principes mêmes du parlementarisme font qu'il n'y a pas de communication à une assemblée parlementaire de documents qui ne peuvent être diffusés à tous les membres de l'Assemblée. Un dialogue entre les deux organes de l'U.E.O. ne peut se faire au moyen de lettres privées et de rencontres non officielles dont aucun procès-verbal n'est dressé. De telles lettres et de telles rencontres peuvent être utiles à l'établissement d'un tel dialogue. Elles ne le constituent pas. Pratiquement, votre rapporteur suggère au Conseil de séparer nettement les

communications à l'Assemblée des lettres qui les accompagnent et de donner une cote aux premières, de façon à ce qu'elles puissent être regroupées pour la commodité du travail. S'il ne le faisait pas, il est probable que des malentendus naîtraient rapidement sur la nature des communications du Conseil et que le Conseil serait le premier à protester à ce propos.

54. Votre rapporteur demande également au Conseil de veiller à ce que la déclassification des documents produits par les agences ou les groupes de travail en vue de leur communication à l'Assemblée soit effectuée dans des délais rapides, de façon à ce que l'Assemblée reçoive une information qui ne soit pas périmée quand elle lui arrive. Ceci vaut déjà pour le texte concernant l'I.D.S. et pour les documents émanant du Secrétariat international du C.P.A., par exemple sur les industries d'armement au Japon. Cela vaudra désormais pour les textes produits par les trois agences.

55. Des procédures de consultation ont été mises sur pied depuis que le Conseil a entrepris de réactiver l'U.E.O. et elles ont permis que l'Assemblée ne reste pas tout à fait étrangère aux activités du Conseil, notamment quand il se réunit à l'échelon ministériel, mais elles sont d'autant plus loin de donner des résultats suffisants que c'est au niveau du Conseil permanent et des groupes de travail que sont préparées toutes les décisions concernant les activités propres de l'U.E.O. et que, par la force des choses, ces consultations tendent à se substituer à des procédures antérieures qui paraissent tomber en désuétude.

56. C'est ainsi que des réunions entre le Comité des Présidents et le Conseil ont pu avoir lieu après chacune des deux réunions ministérielles de 1985, mais il n'y a pas eu de réunion commune entre le Conseil et les commissions de l'Assemblée en 1985. De même, la réception du président de la Commission des Affaires Générales par le Président en exercice du Conseil à l'issue des réunions ministérielles n'a pas eu lieu : elle n'avait pas de sens puisque le Président en exercice donnait à l'ensemble du Comité des Présidents l'information jusqu'alors réservée au président de la Commission des Affaires Générales.

57. En revanche, la rareté des réunions communes avec les commissions réduit considérablement le nombre des parlementaires appelés à participer au dialogue avec le Conseil. Le Comité des Présidents, même quand les présidents des groupes politiques y sont convoqués, n'est pas un organe politique où s'exerce la pondération entre les groupes politiques et il n'est pas appelé à préparer les réponses au rapport annuel du Conseil dont l'adoption constitue la fonction statutaire de l'Assemblée. Votre rapporteur, ayant pris acte de ce que des réunions communes avec les com-

missions auxquelles la volonté du Conseil a retiré tout caractère contraignant pour lui lorsqu'il a renoncé à appliquer la procédure officielle qu'il avait lui-même élaborée, devaient se tenir à l'issue de la session ministérielle de Venise, le 30 avril prochain, tient à souligner le caractère indispensable de la tenue de telles réunions si l'on veut que le dialogue avec le Conseil concerne véritablement l'Assemblée.

58. Le Président de l'Assemblée a rencontré, à plusieurs reprises, les deux Présidents du Conseil en exercice au cours de l'année 1985. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de telles rencontres, mais il doit souligner qu'elles ne revêtent d'intérêt que si les propos du Président en exercice engagent véritablement le Conseil. Comme de telles rencontres ne font pas l'objet de comptes rendus, il est difficile de s'assurer que les interlocuteurs en tirent des conclusions identiques et les divergences entre le Conseil et l'Assemblée, qui se sont manifestées lors de la session de décembre 1985, donnent à penser que ces rencontres n'ont pas donné tous les résultats que l'on était en droit d'en attendre.

59. L'Assemblée a, en outre, créé un Comité pour les relations avec le Conseil dont la fonction essentielle est de faire connaître au Conseil, avant que ses décisions soient arrêtées, les points de vue de l'Assemblée. Son rôle pouvait être important au moment où s'élaboraient les mesures visant à la réactivation de l'U.E.O. Cependant, il n'a pas été possible de lui ménager une rencontre avec le Conseil avant la réunion ministérielle de Rome de novembre 1985, où devaient être prises nombre de décisions importantes à ce propos. Votre rapporteur se félicite qu'une telle rencontre ait pu être réalisée, à Rome, le 8 avril 1986.

60. Enfin, la réunion entre le Comité des Présidents et le Conseil permanent, le 21 janvier 1986, n'a pas fourni de réponses aux nombreuses questions qui figurent dans la lettre du Président de l'Assemblée. Il est évident que les membres du Conseil permanent ne sont pas habilités à répondre au nom de leur gouvernement à des questions portant sur des domaines à propos desquels ils n'ont pas reçu d'instructions particulières. On pourrait, cependant, espérer que, pour des affaires concernant directement l'U.E.O., comme c'était le cas de presque toutes celles qui leur ont été posées, il leur eût été loisible de s'exprimer. Il ne semble pas que cela ait été le cas.

61. Nous retrouvons donc, dans de telles réunions, le problème qui a toujours paralysé les relations entre l'Assemblée et le Conseil et il n'y a pas lieu, pour l'Assemblée, de se départir de la position qui a toujours été la sienne et qui consiste à exiger, ou bien des réunions de caractère formel, pour lesquelles les questions des par-

lementaires sont transmises à l'avance et les réponses du Conseil, adoptées selon les règles qui régissent cette institution, reflètent l'avis unanime des sept gouvernements, ou bien des réunions « informelles » qui permettent un dialogue véritable, mais qui impliquent que les représentants des gouvernements parlent librement. Si le Conseil permanent continue à ne vouloir que des réunions « informelles » sans en payer le prix par une réelle liberté de parole pour ses membres, il y a tout lieu de redouter que ces réunions n'aient pas un grand avenir devant elles. Tel est notamment le cas quand le Conseil procède comme il l'a fait à propos du budget de l'Assemblée pour 1986, c'est-à-dire en n'abordant sa rencontre avec les parlementaires qu'après avoir lui-même arrêté ses positions à l'unanimité. Un dialogue entre le Conseil et l'Assemblée, ce n'est pas et ce ne peut être une simple présentation à l'Assemblée de décisions déjà prises.

62. L'ensemble de ces remarques donne à penser à votre rapporteur que les problèmes posés ne sont pas essentiellement des problèmes de procédure, mais que c'est la façon dont le Conseil entend jouer son rôle qui est en question. Il ne peut y avoir d'amélioration des relations entre les deux organes de l'U.E.O. si le Conseil continue – comme c'était le cas, pour des raisons qui étaient compréhensibles avant que la réactivation de l'U.E.O. ait supprimé l'essentiel des contrôles d'armements – à s'abriter derrière la procédure pour dissimuler son refus de toutes les initiatives qu'impliquent tant l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié que la Déclaration de Rome. Aucune procédure ne permettra l'ouverture d'un véritable dialogue entre le Conseil et l'Assemblée, pas plus que les vellétés manifestées par le Conseil d'amorcer une politique d'information auprès de la presse n'ont la moindre chance d'aboutir tant que le Conseil n'aura pas une existence véritable.

63. De la même façon, le Conseil ne peut attendre de l'Assemblée qu'elle joue efficacement le rôle que la Déclaration de Rome lui attribue auprès de l'opinion européenne, s'il persiste à user envers elle de procédés conduisant, en fait, à lui dénier toute crédibilité. Le refus persistant par le Conseil d'accorder à l'Assemblée le budget dont elle a besoin pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses de documentation, d'information, de participation à des colloques divers, ainsi que de relations avec d'autres assemblées parlementaires, qui lui sont adressées depuis que le Conseil a lui-même mis en avant l'idée d'une réactivation de l'U.E.O., l'absence totale d'autonomie dans la gestion de son budget à laquelle il astreint l'Assemblée, la pénurie d'informations dans laquelle il la relègue, la pauvreté du dialogue qu'il lui accorde, limitent singulièrement son audience. Il n'appartient pas à votre rapporteur d'aborder ici les aspects budgétaires de la question, mais il tient à rappeler que

ceux-ci ont aussi un aspect politique que l'on ne saurait ignorer.

64. Tant que le Trente et unième rapport annuel du Conseil ne sera pas parvenu à l'Assemblée, il demeurera difficile de faire un bilan de l'activité politique du Conseil en 1985. Il est possible que de nouvelles pratiques, notamment la venue de hauts fonctionnaires des ministères et d'experts aux réunions du Conseil permanent, aient modifié sensiblement la qualité des travaux du Conseil, mais l'Assemblée ne dispose d'aucun moyen pour en juger. Votre rapporteur tient à souligner qu'au cours d'une première lecture du document de travail qu'il a présenté à la Commission des Affaires Générales le 17 mars, nombre de ses collègues ont exprimé la plus grande méfiance à l'endroit des intentions véritables du Conseil et de sa volonté d'appliquer réellement la Déclaration de Rome. Les documents adressés par le Conseil à l'Assemblée au cours des premiers mois de 1986 ne seront certainement pas de nature à les faire revenir sur leurs doutes, notamment celui concernant les activités des nouvelles agences.

65. Jusqu'au 31 décembre 1985, l'A.C.A. et le Secrétariat international du C.P.A. avaient une activité propre, définie de façon permanente et leur dépendance à l'égard du Conseil était limitée. Tel n'est plus le cas désormais, au moins pour l'essentiel des activités des trois nouvelles agences. Mais l'on peut se demander pourquoi un organe intergouvernemental a besoin d'agences pour lui fournir une information qui, par la force des choses, viendra surtout des gouvernements qui participent au Conseil. Tant que celles-ci n'auront pas des missions permanentes, suffisamment définies et contraignantes, et qu'elles seront essentiellement chargées d'études conjoncturelles dont le caractère indispensable n'apparaît pas de façon évidente et sans que les moyens de fournir un travail approfondi leur ait été accordé, on pourra se demander dans quelle mesure la volonté de réactiver l'U.E.O. est réelle de la part des gouvernements.

66. C'est une des raisons pour lesquelles la proposition présentée par M. Genscher, alors Président en exercice du Conseil, en décembre 1984, reprise et précisée par les rapporteurs successifs de la Commission des Affaires Générales, MM. Masciadri (Document 990), van der Sanden (Document 1012), Berrier (Document 1034), de créer un Institut d'études des questions de défense, mis à part l'intérêt propre d'une telle création, présenterait, si cet Institut prenait place dans le cadre de l'U.E.O., l'avantage supplémentaire de fournir, au moins à l'Agence chargée de l'étude des problèmes de sécurité et de défense (Agence II), un projet d'activités et des responsabilités permanentes. Votre rapporteur croit savoir que cette question figure à l'ordre du jour du Conseil ministériel de Venise et il espère que les gouvernements aboutiront à une décision à

son propos. Il a pris note avec un intérêt tout particulier des propositions précises que contenait l'article de M. Pierre Schwed et du Général Henri Bagnouls, « Ebauche d'un institut européen des hautes études de défense », publié dans la revue française *Défense nationale*, de mars 1986, qui lui paraît présenter un projet particulièrement intéressant d'insertion d'un tel institut dans le cadre de l'U.E.O. Il regrette que, jusqu'à présent, le Conseil n'ait répondu que de façon évasive et laconique aux propositions de la Commission des Affaires Générales dans ce domaine.

67. Il regrette également que le Conseil n'ait fourni aucune indication sur ce qu'il attend des travaux de l'Agence I sur le désarmement et le contrôle des armements, c'est-à-dire de ses propres intentions dans ce domaine. Le rapport de M. van der Sanden indiquait, en mai 1985, qu'une initiative américaine s'était opposée à la poursuite des travaux du Conseil dans ce domaine et, alors que le Conseil n'a jamais rien fait savoir à l'Assemblée sur cette affaire, la Commission des Affaires Générales en a reçu confirmation, en juin 1985, lors de sa visite au département d'État à Washington. Ce n'était peut-être pas l'endroit le plus approprié pour que l'Assemblée obtienne une information importante sur les activités du Conseil.

68. Enfin, la réponse à la question écrite n° 262 est loin de fournir les assurances que la Déclaration de Rome permettait d'attendre sur les activités permanentes de l'Agence III et la délimitation respective de ses responsabilités et de celles du G.E.I.P.

69. Votre rapporteur ne peut conclure ce chapitre autrement qu'en soulignant que bien des imprécisions demeurent sur les activités du Conseil et des organes qui dépendent de lui, aussi bien dans le passé récent que dans les intentions des gouvernements pour les prochaines années. Il craint fort que ces lacunes dans l'information de l'Assemblée, les retards dans l'adoption du Trente et unième rapport annuel du Conseil ne recouvrent un grand flou dans les intentions des Sept d'appliquer effectivement les décisions dont le principe a été arrêté à Rome il y a déjà dix-huit mois.

IV. Perspectives pour l'Assemblée

70. Un bref débat a conduit à l'adoption de l'amendement introduisant dans le projet de recommandation, présenté par le Sénateur Berrier au nom de la Commission des Affaires Générales, en décembre 1985, un considérant ainsi rédigé :

« Soulignant le fait que le rapport sur les possibilités, les conditions et les conséquences d'un resserrement des liens insti-

tutionnels de l'Assemblée avec les autres organes de l'U.E.O. qui est demandé dans la Directive n° 63, sera préparé séparément ».

71. Ce débat a permis de voir, même si le temps a manqué aux uns et aux autres pour donner une expression suffisamment développée aux idées qu'ils défendaient, qu'il existait parmi les membres de l'Assemblée deux conceptions, apparemment très divergentes, sinon de la nature et de la vocation de l'U.E.O., du moins de ce qu'il était possible et souhaitable de réaliser dans l'immédiat.

72. Le rapport du Sénateur Berrier consacrait un chapitre à répondre à la Directive n° 63 qui avait été renvoyée pour examen à la Commission des Affaires Générales. Ce chapitre se fondait sur une analyse très solide du droit créé par le Traité de Bruxelles modifié pour constater que l'Assemblée avait pour fonction essentielle le contrôle de l'activité du Conseil, à partir du rapport annuel que celui-ci doit soumettre à l'Assemblée. Il concluait que cette primauté de la fonction de contrôle impliquait une indépendance totale de l'Assemblée à l'endroit du Conseil et, de ce fait, du Greffe à l'égard du Secrétariat général, ce qui le conduisait à rejeter l'essentiel des thèses qui inspiraient visiblement les auteurs de la Directive n° 63.

73. Les interventions de plusieurs des signataires de la directive, lors du débat sur le rapport du Sénateur Berrier, opposaient à ce droit une vision de la situation mouvante où se trouve l'U.E.O. du fait de sa réactivation. Ils estimaient que cette situation exigeait que Conseil et Assemblée soient plus unis pour faire bloc afin de promouvoir l'Union européenne qu'ils appelaient de leurs vœux et jugeaient périmée la priorité donnée jusqu'alors à l'indépendance de l'Assemblée. Telle est en tout cas l'interprétation que votre rapporteur croit pouvoir donner à l'intervention de M. Spies von Büllenheim en faveur de l'amendement.

74. Il convient donc de tenter d'aller au fond du problème posé et de n'aborder l'examen des éléments contenus dans cette directive qu'à la lumière de vues plus générales sur le présent et sur l'avenir de l'U.E.O.

75. A vrai dire, le débat n'est pas nouveau puisqu'il est apparu dès les origines de l'U.E.O. et a constamment opposé ceux qui concevaient que cette organisation constituait un ensemble équilibré, acceptable pour lui-même, parce que réunissant les conditions nécessaires à l'application de l'article V du traité, à ceux qui considéraient que l'échec de la C.E.D. compromettrait définitivement l'avenir d'une Europe de la défense. Parmi ceux qui estimaient que la solution représentée par le Traité de Bruxelles modifié était la meilleure possible, notamment chez

les Français et les Britanniques, beaucoup étaient partisans d'une Europe de type confédéral, au moins dans le domaine de la défense qui ne devait pas, à leurs yeux, échapper à la souveraineté des États.

76. D'autres, sans s'arrêter à une vision globale de l'avenir de l'Europe, constataient que l'échec de la C.E.D. montrait que l'Europe ne pouvait, dans un avenir proche, aller plus avant dans ce domaine. Il suffit de rappeler les hésitations de plusieurs, en 1954, à laisser se constituer des unités militaires allemandes, la répugnance manifestée par les Britanniques à s'engager pour plusieurs décennies à maintenir une force importante sur le continent, les hésitations de la République fédérale à hypothéquer des éléments de son avenir économique, militaire et politique par sa renonciation à produire certaines armes, le refus de la France de participer à une organisation défensive de l'Europe dans laquelle le Royaume-Uni ne tiendrait pas sa place, pour montrer le délicat et subtil équilibre des obligations auxquelles le Traité de Bruxelles modifié devait répondre : il constituait probablement le maximum de ce qu'il était possible de réaliser en 1954. Mais cela n'interdisait nullement, à leurs yeux, une évolution ultérieure de l'U.E.O. lui ouvrant une place dans une Union européenne dont les contours et surtout les orientations politiques devraient être dessinés sans que la solution des questions de structure soit considérée comme un préalable.

77. Quelques-uns, enfin, estimaient que, mettant sur pied une Europe à Sept, de type confédéral, les signataires des Accords de Paris retardaient et rendaient plus difficiles les progrès d'une Europe de type communautaire qui n'eût alors pu être qu'une Europe à Six et, depuis lors, tentèrent constamment de susciter hors de l'U.E.O. l'extension de l'Europe communautaire au domaine de la défense. Cette tendance s'est souvent manifestée au Parlement européen sans qu'elle ait pu, jusqu'à présent, déboucher sur un quelconque résultat auprès des gouvernements.

78. Il apparaît aujourd'hui que l'option adoptée après l'échec de la C.E.D. était, de quelque point que l'on se place, la seule possible. Elle n'a pas gêné l'élargissement de l'Europe communautaire et, si celle-ci n'a pas réalisé les progrès vers une plus grande unité de l'Europe, ce n'est certainement pas à l'attrait exercé par l'U.E.O. que ce retard est dû. Mais la question qui se trouve indirectement posée par la Directive n° 63 est de savoir dans quelle mesure la situation en 1986 est suffisamment différente de celle de 1954 pour permettre une évolution des structures de l'U.E.O. qui éloigne l'institution du traité qui l'a créée et qui, en faisant de l'Assemblée un organe de contrôle, impliquait une totale indépendance de l'Assemblée à l'endroit du Conseil, ainsi que le rappelait le rapport du Sénateur Berrier.

79. Un premier argument en faveur de l'évolution des structures de l'U.E.O. découle de l'abolition de l'essentiel des contrôles exercés par l'Agence pour le Contrôle des Armements. Cette abolition s'est faite progressivement, à la suite, d'une part, de réductions de la liste des armes conventionnelles que la République fédérale s'était engagée à ne pas fabriquer, d'autre part, de la décision française de ne pas soumettre son armement nucléaire à un contrôle. La décision prise en 1984 par le Conseil de supprimer les listes figurant à l'Annexe III du Protocole N° III, puis celle de supprimer l'ensemble des contrôles concernant les armements conventionnels, mettait un terme à cette évolution. L'argument qui paraît sous-jacent dans la pensée des auteurs de la Directive n° 63, c'est que, une fois ces contrôles abolis, la mission principale de l'Assemblée à l'endroit du Conseil perdrait toute signification.

80. Cet argument ne se fonde pourtant que sur la pratique du Conseil au cours de la dernière décennie (c'est-à-dire depuis l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes), non sur les intentions des signataires du traité. Pour ceux-ci, en effet, ce n'étaient pas les contrôles d'armements qui constituaient le fondement de l'U.E.O., mais c'était l'article V. Tout le reste ne prenait son sens que par rapport au *casus foederis*, ce qui signifie que la mission de l'Assemblée intéresse l'ensemble de l'activité du Conseil et de l'application du Traité de Bruxelles modifié et non pas spécifiquement les contrôles d'armements. Ceux-ci disparus, ou presque, les obligations de l'Assemblée restent les mêmes : contrôler l'application du Traité de Bruxelles modifié. Le Conseil l'a fort bien reconnu lorsqu'il a admis qu'il avait à répondre à l'Assemblée pour toute question concernant l'application du Traité de Bruxelles modifié, même si c'est dans d'autres cadres que celui de l'U.E.O. que les Sept réalisent avec d'autres les concertations prévues à l'article VIII. La réduction des contrôles d'armements ne porte donc pas atteinte à l'application de l'article IX du traité.

81. Un second argument en faveur d'une modification des relations institutionnelles entre le Conseil et l'Assemblée pourrait reposer sur le fait que, dans la pratique, l'Assemblée a joué un rôle qui a été plus important dans le domaine de la proposition que dans celui du contrôle. En décembre 1984, le Sénateur Masciadri a publié un recueil de documents qui montre la contribution essentielle apportée par l'Assemblée à la réactivation de l'U.E.O., contribution que le Conseil a reconnue dans la Déclaration de Rome. Il est évident que ce rôle de proposition et de suggestion peut être développé de façon souvent plus efficace dans des échanges sans caractère officiel que dans la transmission de documents officiels, encore que, ainsi que le montre le recueil de documents publié en 1984, ce soit

essentiellement par des textes adoptés et transmis au Conseil que l'Assemblée ait agi, tandis que les échanges dits « informels » se sont souvent montrés très décevants. Mais on peut se demander s'ils l'eussent été moins dans le cadre de liens institutionnels plus étroits entre le Conseil et l'Assemblée ou si, au contraire, de tels liens n'eussent pas abouti à restreindre la capacité de proposition et de suggestion de l'Assemblée en permettant aux gouvernements d'agir auprès des parlementaires pour éviter qu'ils n'adoptent des propositions qui leur déplaisent.

82. L'exemple du Conseil de l'Europe fournit, à cet égard, des indications ambiguës, d'une part parce que la plupart des questions traitées dans ce cadre portent sur des domaines moins sensibles pour les gouvernements que celles relevant du Traité de Bruxelles modifié, d'autre part parce que le caractère plus ou moins discret d'interventions des gouvernements empêche d'en analyser la nature et les effets, enfin parce que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'a pas une fonction de contrôle, mais une fonction consultative qui n'exige pas la même rigueur dans la séparation des pouvoirs.

83. L'idée selon laquelle l'U.E.O. devrait être appelée à se rapprocher un jour de la Communauté européenne et aurait, de ce fait, intérêt à rapprocher le statut de son assemblée de celui du Parlement européen n'est pas de nature à faire rechercher un resserrement des liens entre le Conseil et l'Assemblée puisque, pour sa part, le Parlement européen dispose d'un statut de totale indépendance, aussi bien à l'endroit du Conseil qu'à l'égard de la Commission. D'autre part, toutes les tentatives qu'il a faites, jusqu'à présent, pour se saisir de questions touchant à la sécurité de l'Europe occidentale, sont restées sans réponse du côté des gouvernements.

84. Enfin, votre rapporteur voudrait rappeler qu'une assemblée qui ne possède pas de pouvoirs législatifs ni budgétaires ne peut agir qu'en suscitant l'intérêt de la presse et de l'opinion et que son indépendance à l'égard de l'exécutif est une condition indispensable pour obtenir cet intérêt.

85. Dans de telles conditions, il apparaît à votre rapporteur que la réactivation de l'U.E.O., telle qu'elle se dessine, permet un certain nombre de rapprochements utiles entre le Conseil et l'Assemblée, mais qu'elle n'est pas de nature à mettre en question, ni le Traité de Bruxelles modifié, ni l'indépendance de l'Assemblée qui en découle.

86. (a) Un rapprochement géographique du Conseil et de l'Assemblée constituerait évidemment une utile mesure, susceptible de permettre des économies budgétaires et de faciliter les échanges d'informations entre les deux organes de l'U.E.O. Il conviendrait toutefois que ce rap-

prochement ne se fasse pas au détriment de l'Assemblée qui a besoin de locaux convenables, dans une ville où la presse, et notamment la presse intéressée par les questions de défense, soit suffisamment représentée, où l'information sur les questions dont elle traite soit facile à recueillir et où les capacités d'accueil hôtelier soient satisfaisantes.

87. (b) La nouvelle orientation des trois agences, mises sur pied le 1^{er} janvier, va les conduire à unir et à développer de façon considérable leur documentation sur des questions qui intéressent directement l'Assemblée. Celle-ci devrait obtenir que ses membres et son secrétariat soient autorisés à accéder à cette information, dans la mesure où les exigences de la classification le permettent. Le fait que la documentation des agences doive être regroupée dans un service qui leur est commun devrait faciliter l'établissement d'un accord entre l'Assemblée et le Conseil pour permettre cet accès, conformément à la Déclaration de Rome qui propose « la possibilité que l'Assemblée bénéficie de la contribution des institutions techniques de l'U.E.O. ». La déclaration précise même que les travaux des agences, dans le domaine du contrôle des armements, du désarmement et de l'étude sur les problèmes de sécurité et de défense « pourraient constituer un point de référence utile » pour l'Assemblée.

88. Un certain nombre de déclarations émanant du Secrétaire général ont précisé comment le Conseil entendait une éventuelle coopération entre les organes techniques de l'U.E.O. et l'Assemblée, en application de l'obligation générale créée par la Déclaration de Rome. Il a notamment précisé que toute demande de coopération d'une agence à la préparation d'un rapport de l'Assemblée exigeait une décision particulière du Conseil et, d'autre part, que les frais engagés par les agences pour le profit de l'Assemblée seraient couverts par le budget de l'Assemblée. Si celle-ci est donc un usager privilégié des agences, le Conseil a limité étroitement cette utilisation et a veillé à ce qu'aucune confusion d'autorité n'existe entre lui et l'Assemblée à propos de ces organes.

89. (c) S'il est vrai que la modification des responsabilités du Secrétaire général à l'égard de l'Assemblée que propose la Directive n° 63 ne doit en aucun cas mettre en cause l'indépendance de l'Assemblée à l'égard de l'exécutif, en revanche, l'initiative prise par le Secrétaire général, évidemment autorisée par le Conseil, de venir parler devant l'Assemblée au nom du Conseil vis-à-vis duquel il est responsable, lors de la session de décembre, constitue un fait nouveau et important : il s'agit d'organiser les relations entre les deux instances de l'U.E.O. sur une base qui soit claire et conforme à la vocation de l'une et de l'autre, et faire du Secrétaire général un instrument privilégié de la participation du Conseil à ce dialogue constitue un élément très positif.

90. (d) Une plus grande autonomie de l'Assemblée en ce qui concerne la gestion de son budget de fonctionnement, à l'intérieur d'une enveloppe nécessairement établie en accord avec le Conseil, faciliterait considérablement les relations entre le Conseil et l'Assemblée en les allégeant de nombre de détails mineurs. A cet égard, la proposition d'un « budget unique » figurant dans la Directive n° 63 demeure d'autant moins claire que l'Assemblée revendique, par ailleurs, plus d'autonomie budgétaire. Le Conseil doit répondre avant la prochaine session à la Recommandation n° 429 qui précisait cette demande d'autonomie budgétaire de l'Assemblée. Cette réponse devrait éclairer l'Assemblée sur les possibilités de négocier avec le Conseil de nouvelles procédures d'adoption du budget de l'Assemblée. La procédure actuelle qui ne donne à l'Assemblée que le droit de donner un avis sur le budget des organes ministériels ne laisserait de possibilité d'établir un budget unique que par l'abandon du droit pour l'Assemblée d'adopter, en dernier examen, son propre budget, ce qui irait à l'encontre de la revendication d'une plus grande autonomie budgétaire qui a été jusqu'à présent la position de l'Assemblée.

91. Telles sont, semble-t-il à votre rapporteur, les possibilités de resserrement des liens entre l'Assemblée et les autres organes de l'U.E.O. qui sont envisageables et souhaitables actuellement et qui se situent à la fois dans le cadre de l'application du Traité de Bruxelles modifié et dans celui de la réactivation de l'U.E.O. Toute tentative pour pousser plus avant ce resserrement impliquerait une révision du traité, ce que les gouvernements ont voulu éviter lors de l'adoption de la Déclaration de Rome (la procédure employée pour abolir les contrôles d'armements en fait foi). Cette révision peut devenir nécessaire du jour où une fusion de l'U.E.O. et des institutions communautaires serait possible. Ce n'est pas le cas actuellement. En revanche, elle présenterait aujourd'hui encore le risque de mettre en question l'essentiel des acquis de 1954, c'est-à-dire la fondation de la défense européenne sur une alliance défensive aux clauses particulièrement contraignantes.

V. Conclusions

92. Lors de sa réunion du 17 mars 1986, la Commission des Affaires Générales s'est trouvée divisée entre ceux qui estimaient que, dans l'immédiat, il convenait d'éviter un élargissement de l'U.E.O. qui risquerait d'aboutir à un affaiblissement de la volonté politique des gouvernements de faire passer dans les actes la Déclaration de Rome et ceux qui pensaient qu'il convenait d'accueillir les pays européens qui en manifesteraient le dessein et qui seraient membres de la Communauté européenne et de l'Alliance atlantique, pour certains, de l'une des deux pour d'autres.

Certains signes indiquent que ce débat correspond à peu près à celui qui oppose actuellement les sept gouvernements. Votre rapporteur n'est nullement convaincu qu'il s'agisse d'une alternative véritable. En effet, si la candidature du Portugal en 1984 semble avoir été à peu près inconditionnelle, l'Espagne n'a pas manqué de faire savoir que son intérêt pour l'U.E.O. était lié à la réalité des activités qui s'y développeraient et les membres de la Commission des Affaires Générales qui se sont rendus en Norvège en février 1986 ont entendu des propos analogues, mis à part le fait que le gouvernement norvégien, éventuellement intéressé par l'U.E.O., n'envisageait pas une prochaine adhésion.

93. D'autre part, l'information donnée à l'Assemblée par le Conseil ne permet pas d'induire l'existence d'une volonté politique des Sept qui risquerait d'être mise en question par l'adhésion des pays actuellement candidats. On voit mal en quoi la présence de l'Espagne ou du Portugal risquerait d'affaiblir une cohésion qui ne se manifeste guère. Tout à l'inverse, on peut espérer que la venue de nouveaux membres oblige les gouvernements à préciser un peu plus que cela a été jusqu'à présent le cas ce qu'ils entendent faire de l'U.E.O. et surtout dans l'U.E.O.

94. Il est certain que, depuis octobre 1984, les Présidents du Conseil en exercice, de même que le Secrétaire général, ont fait ce qu'ils ont pu pour donner satisfaction à l'Assemblée en multipliant les contacts et en diffusant auprès d'elle l'information qu'ils pouvaient lui donner. Il n'est pas douteux qu'ils ont beaucoup fait pour susciter la confiance de l'Assemblée dans leurs bonnes

intentions. Encore faudrait-il que celles-ci connaissent un début de réalisation, ce qui n'est nullement attesté par les communications faites par le Conseil à l'Assemblée. L'Assemblée ne demande pas autre chose au Conseil que la mise en oeuvre des décisions de Rome. On ne saurait prétendre qu'après dix-huit mois cette mise en oeuvre soit véritablement amorcée et, dans ces conditions, l'amélioration des relations entre le Conseil et l'Assemblée ne dépasse guère le domaine des apparences et des bons procédés. Ceux des membres de la Commission des Affaires Générales qui avaient participé à la réunion de Bonn, avec le Conseil, en avril 1985, en ont retiré l'impression d'une absence complète de dialogue parce que le Conseil, n'ayant à peu près rien à dire sur ses activités, ne pouvait dialoguer avec l'Assemblée. La non-adoption dans des délais normaux du Trente et unième rapport annuel du Conseil conduit à se demander pourquoi il est tellement difficile aux sept gouvernements de se mettre d'accord sur un texte qui, après tout, n'a à révéler que les activités passées du Conseil de l'U.E.O., sinon parce que ces activités ne correspondraient que de loin aux intentions qui avaient fait l'unanimité à Rome.

95. Dans ces conditions, il paraîtrait fort risqué à votre rapporteur de faire suffisamment fond sur les intentions du Conseil pour rien faire qui puisse mettre en question l'indépendance de l'Assemblée. Tant que le Conseil n'aura pas su manifester une volonté politique plus ferme, le rôle de l'Assemblée restera avant tout un rôle de critique et de censure, ce qui exige qu'elle-même et tous les organes qui la servent maintiennent avec intransigeance cette indépendance.