

Groupe de travail VIII « Défense »

Objet : Note de Mme Marie NAGY, membre suppléant de la Convention

Les membres trouveront en annexe une note de Mme Marie Nagy, membre suppléant , sur la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne.

**CONTRIBUTION DE MARIE NAGY (BELGIQUE, SENAT) A LA
CONVENTION SUR LA POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE ET DE
DEFENSE DE L'UNION EUROPEENNE**

INTRODUCTION

Le passage dans le giron de l'Union européenne (UE) des compétences et capacités opérationnelles de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), notamment les missions de Petersberg, a correspondu au développement progressif de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union, que certains voudraient coûteuse mais dont les finalités n'ont pas encore été définies, dont les institutions nouvelles n'ont pas encore de fondement juridique et dont le contrôle démocratique, autrefois supposé être exercé par l'Assemblée de l'UEO, est aujourd'hui quasi-inexistant.

Je souhaite dès lors apporter à la Convention une contribution en trois parties répondant respectivement aux questions suivantes :

- quelles doivent être les finalités, les fondements de la PESD et de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et plus largement de la politique extérieure de l'Union ; c'est-à-dire : quel doit être le concept stratégique de l'action extérieure de l'Union européenne, dans une perspective de développement durable ?
- de quelles institutions doter la PESD et la PESC afin de garantir son efficacité et sa cohérence ?
- comment assurer un contrôle démocratique effectif de la PESD et la PESC, au niveau de l'Union européenne comme au niveau national ?

Toutes ces questions devront trouver une réponse - provisoire - à l'issue de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004. Il revient à la Convention de lui indiquer le chemin - c'est précisément l'objet de nos propositions.

Je détaille également, dans la seconde partie de la contribution, consacrée aux institutions, le point d'arrivée de mon projet pour ce qui concerne la PESD et la PESC : une armée européenne et une diplomatie commune. J'y explicite les raisons de ces choix, mais aussi ses conditions : une Union européenne intégrée, dotée d'une Constitution prévoyant de fortes garanties démocratiques, et d'une citoyenneté européenne au contenu ambitieux.

I. LE CONCEPT STRATEGIQUE DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'UE

A. DEFINITIONS

Dans la présente contribution, on entend par *PESD* les activités ressortissant à la prévention des conflits, à la gestion civile des crises (qui devrait à mon estime relever à court terme d'un Corps civil européen de paix) et à la gestion militaire des crises ; est couvert l'ensemble des tâches de Petersberg (missions à caractère humanitaire, y compris l'évacuation de ressortissants ; missions de maintien de

la paix ; missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix).

La *PESC* est entendue dans son sens traditionnel - à l'exclusion de la *PESD* - mais recouvre également le champ d'activités de l'actuel commissaire aux relations extérieures (*RELEX*).

La politique étrangère, de sécurité et de défense (*PESDC*) vise la somme de la *PESD* et de la *PESC*.

La *politique extérieure de l'UE* vise non seulement la *PESDC*, mais aussi la politique de développement et l'aide humanitaire, les aspects extérieurs de la politique de l'environnement, la politique commerciale commune,... c'est-à-dire, de manière transversale, les aspects externes des différentes politiques de l'UE. Elle est notamment placée sous le signe de la dimension extérieure de la stratégie de développement durable (*SDD*) de l'UE. Elle est soumise au concept stratégique de l'action extérieure de l'UE.

A ces définitions doit correspondre une nouvelle répartition des tâches au Conseil des Ministres de l'Union. La Convention devrait en effet adresser une recommandation claire à la CIG de rapporter les mesures prises à Séville en ce qui concerne les formations du Conseil. Ces mesures relèvent en effet de la Convention, et non du Conseil européen, en tant qu'elles concernent le dispositif institutionnel de l'UE.

La réduction du nombre de formations du Conseil, adoptée à Séville, ne se justifie pas dans une optique de cohérence ni d'efficacité. Il conviendrait, notamment afin de sauvegarder la spécificité de politiques telles la coopération au développement, de revenir à un nombre plus élevé de formations du Conseil en adoptant la formule suivante:

- Conseil Affaires Générales (rôle de coordination horizontale et de préparation du Conseil européen - serait préparé par le COREPER)
- Conseil *PESDC* (politique étrangère, de sécurité et de défense¹ - serait préparé par le COPS²)
- Conseil Coopération au Développement
- Conseil Commerce Extérieur
- Conseil Emploi et Politique Sociale
- Conseil Environnement
- Conseil Santé et Consommateurs
- Conseil Transports et Energie
- Conseil Budget
- Conseil Economie et Finances
- Conseil Marché Intérieur
- Conseil Industrie, Recherche et Télécommunications
- Conseil Culture, Audiovisuel et Tourisme
- Conseil Education et Jeunesse
- Conseil Agriculture.

B. PLACE DU CONCEPT STRATEGIQUE DANS LA FUTURE CONSTITUTION EUROPEENNE

La loi de base issue de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004 doit comprendre des dispositions constitutionnelles proprement dites, dont la modification nécessiterait l'unanimité, et des dispositions programmatiques qui pourraient être modifiées à une majorité à déterminer.

¹ Les Ministres de la Défense y participent, au besoin à travers des sessions distinctes.

² Dont l'ancrage supra-national est plus marqué que celui du Comité politique.

Tout comme les articles 2 et 3 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), qui définissent la mission et les activités de la Communauté, le concept stratégique, qui constitue le fondement de l'action extérieure de l'UE, doit être enchâssé dans des dispositions de nature constitutionnelle.

C. CONTENU DU CONCEPT STRATEGIQUE

Le concept stratégique ferait dès décembre 2002 l'objet d'une proposition de la Commission européenne à la Convention, rédigée notamment en concertation avec la société civile et les pays candidats. Il s'inscrirait déjà dans la perspective future d'une Alliance atlantique devenue institution paneuropéenne de sécurité, "bras armé" de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La PESDC, dans ce cadre, est une politique autonome de l'Union européenne. Le concept stratégique de l'action extérieure de l'UE est divisé en deux parties.

La **première partie** traite des *objectifs de l'action extérieure de l'UE*. Elle s'articule autour des notions suivantes :

- le développement durable³ en ses trois dimensions : écologique, sociale, économique, et les principes de prévention et de précaution ;
- la promotion et le développement d'une culture de la paix et de la non-violence ;
- la promotion et le développement de la démocratie et des droits de l'homme ; à cet égard, l'UE s'engage entre autres à contribuer à la promotion, à la mise en place et au bon fonctionnement de la Cour pénale internationale (CPI), conformément à sa position commune sur la CPI ;
- la réduction systématique des facteurs structurels de déstabilisation, notamment économiques, environnementaux et/ou liés à des situations d'occupation, d'oppression ou de discrimination systématique, ou encore à une injuste répartition des ressources ;
- le développement d'un ordre politique international multipolaire, égalitaire, pacifique et fondé sur le droit et sur la coopération internationale.

En ce qui concerne plus précisément la PESDC, l'accent devrait être mis sur **les principes d'action** suivants :

- la reconnaissance sans condition par l'UE des principes de la Charte de l'ONU ;
- l'investissement prioritaire dans la prévention des conflits et dans la gestion civile des crises, notamment *via* la création d'un Corps civil européen de paix et *via* l'implication et le renforcement de la société civile ; de même que sur le rôle central, notamment aux fins de prévention et de gestion des crises, de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ;
- le désarmement global et le contrôle de la production, de la prolifération et du commerce des armes de toute sorte.
- l'autonomie décisionnelle de l'UE, notamment vis-à-vis de l'OTAN ;

Le champ d'exercice des tâches de Petersberg n'est pas limité sur le plan spatial ; des synergies sont recherchées avec le Secrétaire général de l'ONU en matière de financement en ce qui concerne les opérations de maintien et de rétablissement de la paix.

³ Notamment tel qu'entendu dans la dimension externe de la Stratégie de développement durable élaborée par la Commission.

La **seconde partie** est spécifiquement consacrée aux *opérations militaires de rétablissement de la paix* impliquant la Force de réaction rapide (FRR) de l'UE. Elle précise que les crises doivent être résolues d'abord par des moyens civils. Le recours à la force dans le cadre de pareilles opérations n'est donc autorisé que lorsque la diplomatie et les moyens civils ont atteint leurs limites, et pour arrêter ou éviter :

- des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'Etat, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou
- un "nettoyage ethnique" à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.⁴

Il a lieu en accord avec les principes fondateurs de l'UE et dans le respect des constitutions de ses Etats membres. Ce recours à la force n'est pratiqué que sur la base d'une autorisation expresse et non-équivoque du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies ou, lorsque celui-ci est paralysé en raison de l'exercice par un membre permanent de son droit de veto, sur la base d'une résolution type Acheson de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies.⁵ L'agression "préventive", sous prétexte de légitime défense, est donc strictement proscrite.

Il devient inutile, dans cette perspective, de faire figurer la lutte contre le terrorisme international parmi les missions de Petersberg. En effet, tout d'abord, l'utilisation de moyens militaires n'est généralement pas adaptée à la lutte contre le terrorisme.

Ensuite, le terrorisme international est reconnu par le Conseil de sécurité comme une menace pour la paix et la sécurité internationale. Lorsqu'un foyer de terrorisme international constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale, une opération de rétablissement de la paix pourra donc être menée par l'UE sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité, s'il est établi que l'Etat concerné est impliqué de manière substantielle dans les actes terroristes en question. Toute solution visant, sous prétexte de lutte contre le terrorisme ou contre un "axe du mal" quelconque, à contourner l'autorisation du Conseil de sécurité (ou, à défaut, de l'Assemblée générale), risque d'entraîner une multiplication du nombre d'interventions militaires unilatérales, et de saper de la sorte les fondements de l'ordre juridique international naissant.

D. LIVRE BLANC SUR L'OPERATIONNALISATION DU CONCEPT STRATEGIQUE

La Commission européenne proposerait dès janvier 2003 à la Convention un Livre blanc d'opérationnalisation du concept stratégique.

⁴ Ces deux causes d'intervention doivent être entendues au sens du Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (<http://www.ciise-iciss.gc.ca/pdfs/Rapport-de-la-Commission.pdf>), points 4.19 et 4.20. Selon le rapport, ces deux causes comprennent notamment le cas de "catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'Etat concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire".

⁵ L'UE doit promouvoir activement une réforme de l'ONU de manière à ce que le droit de veto soit supprimé au niveau du Conseil de sécurité. L'UE s'y assure une représentation unique.

Inspiré de la proposition de concept stratégique, et des besoins militaires et civils identifiés *en fonction des finalités et priorités précises de ce concept*, il proposerait une programmation militaire, civile et de prévention commune sur la base d'un budget d'équipement commun.

En matière civile, il prévoirait notamment toutes les dépenses nécessaires à la création du Corps civil européen de paix. En matière militaire, il privilégie un raisonnement à dépenses de défense réelles constantes, de manière à mettre l'accent sur les indispensables rationalisation et professionnalisations des armées, ainsi que sur une spécialisation accrue des armées des Etats membres.

E. ET APRES...

Ultérieurement, la CIG 2004 :

- abroge ou modifie l'article 296 TCE, qui exclut les industries de l'armement des règles du marché intérieur et de la concurrence ;
- crée une Agence européenne de l'armement sur les bases du Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE) ou de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Cette Agence est rattachée au Comité militaire, chargée de proposer et de gérer des programmes communs de recherche, et de planifier les dépenses d'investissement et d'acquisition en commun ;
- précise, renforce et introduit dans la partie programmatique du texte fondamental de l'UE les règles du Code de conduite de l'UE en matière d'exportations d'armes ; instaure et enchâsse dans la partie programmatique de la Constitution européenne un système européen contraignant et centralisé de marquage indélébile des armes, des munitions et des explosifs fabriqués au sein des Etats membres, afin d'assurer une traçabilité optimale des matériels exportés au sein et hors de l'UE.

En dehors de ce processus constitutionnel, l'UE réglemente les activités des courtiers, marchands et agents de transport en matière d'exportations d'armes. Elle harmonise les législations de façon à faire du trafic illicite d'armes, de munitions ou d'explosifs un crime au regard du droit communautaire. De manière générale, elle réglemente étroitement les activités et pratiques des groupes de pression au sein de l'UE afin de rendre plus transparentes leurs actions auprès des institutions de l'UE.

Sur le plan international, les Etats membres s'engagent solennellement à reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice (CIJ).

L'UE promeut activement une réforme de l'ONU de manière à ce que la jouissance du droit de veto soit supprimée au niveau du Conseil de sécurité. L'UE s'y assure une représentation unique.

II. LES INSTITUTIONS DE LA PESDC

La CIG 2004 décide des nouvelles institutions de la PESDC. Elle dote l'UE de la personnalité juridique et supprime sa structuration en piliers. La coopération policière et judiciaire en matière pénale (3^e pilier), de même que la PESD et la PESC actuelles (2^e pilier dans le schéma proposé) sont communautarisées, donc soumises au contrôle du Parlement européen et de la Cour des comptes et, quoique davantage pour la coopération judiciaire et policière que pour la PESDC, à celui de la Cour européenne de justice (CEJ).

A. REPARTITION VERTICALE DES COMPETENCES : LA PESDC, COMPETENCE CONCURRENTE

Ainsi que le précise la contribution présentée par la délégation belge à la Convention, et qui est relative aux missions, compétences et instruments de l'Union⁶, la PESDC relève des *compétences concurrentes*, c'est-à-dire « des compétences attribuées à l'Union, que les Etats membres peuvent exercer aussi longtemps que et dans la mesure où l'Union ne l'a pas fait ».

Dans le cadre de ses compétences concurrentes, l'UE, qui est par ailleurs tenue de respecter le principe de subsidiarité, peut :

- soit couvrir tout le champ d'action du domaine ou (sous-domaine) de compétence concerné - auquel cas la compétence de l'Union se substitue à due concurrence à celle des Etats membres ;
- soit se substituer partiellement aux Etats membres, par exemple via de simples prescriptions minimales ;
- soit simplement encadrer ou coordonner l'action des Etats membres dans l'exercice de leur propre compétence.

L'UE se substitue graduellement aux Etats membres en ce qui concerne la définition et la conduite de la PESDC. Au moins dans une phase initiale sa mise en œuvre fait, elle, davantage l'objet d'un encadrement ou d'une coordination de l'action des Etats membres.

B. REPARTITION HORIZONTALE DES COMPETENCES

Il est souhaitable que la Commission devienne à terme le gouvernement de l'UE, le Conseil n'ayant plus que des compétences législatives. Cependant en l'absence d'une armée européenne, force est de reconnaître le rôle prépondérant du Conseil en matière de PESDC, et ce pour des raisons de crédibilité, de cohérence et de rapidité de l'action de l'UE.

1. Le Conseil et le Parlement

1/ Vote à la majorité qualifiée :

a) grandes orientations de la PESDC, en ce compris les relations extérieures (RELEX), mais à exception de la gestion militaire des crises⁷, c'est-à-dire :

⁶ CONV. 53/02, du 13 mai 2002.

⁷ La gestion militaire des crises fait l'objet du point 2/, qui prévoit des coopérations renforcées en cette matière.

i) PESC, y compris les relations extérieures (RELEX) :

- stratégies communes, projets de partenariats (pan-européens ou autres),... (PE : co-décision ; si urgence, commission AFET⁸ seulement),
- sanctions diplomatiques et économiques hors OMC, cf embargos (PE : co-décision si et seulement si la sanction n'a pas été imposée par le CSNU).
- conclusions d'accords internationaux : généralisation de la procédure d'avis conforme du PE (art 300 TCE) et association du PE à l'évaluation des accords ; mandat à la Commission pour négocier.

ii) PESD : grandes orientations de la prévention des conflits et de la gestion des crises civile (PE : co-décision ; si urgence, commission Défense / Sécurité / Désarmement / Prévention des conflits seulement),

dont le Conseil précise si la mise en œuvre est déléguée à la Commission et/ou aux Ministères des Affaires étrangères des Etats membres.

A défaut de l'obtention d'une majorité qualifiée, des coopérations renforcées peuvent être envisagées.

b) décisions ordinaires, "opérationnelles" de la PESDC : désignation de représentants, opérations de déminage,... : Conseil seul, rapport au PE.

2/ La coopération renforcée : la gestion militaire des crises relève du Conseil et du Comité politique et de sécurité (COPS), dirigé par l'adjoint du Haut représentant sous la responsabilité directe de ce dernier.

L'UE se donne les moyens de dépasser l'abstention constructive qui prévaut actuellement, et de créer pour chaque opération une coopération renforcée (ce qui implique le recours au budget communautaire), *sans qu'un Etat membre puisse bloquer cette coopération en se contentant d'invoquer des raisons de politique nationale*⁹ - puisque par hypothèse les seules opérations susceptibles d'être autorisées par le Parlement européen¹⁰ sont celles relevant du concept stratégique. Sur le plan national l'autorisation des opérations impliquant l'usage de la force armée doit à terme, au moins tant qu'une véritable armée européenne n'est pas créée, relever des parlements nationaux des Etats membres participants, et non de leurs seuls gouvernements ; les gouvernements des Etats membres qui ne connaissent pas encore une telle procédure d'autorisation initient des révisions constitutionnelles en ce sens.

Par ailleurs toute opération de ce type, en ce qu'elle a lieu sous la bannière de l'Union, doit être conforme à son concept stratégique et, en tant que telle, est sujette à autorisation du PE, outre l'autorisation de chacun des parlements nationaux des Etats participants (v. plus loin), le cas échéant selon des procédures d'urgence.

⁸ Commission des affaires étrangères du PE.

⁹ Comme l'autorise le TUE en matière PESC pour les décisions prises à la majorité qualifiée (art. 23 (2) TUE).

¹⁰ V. infra.

Cette double clé de contrôle parlementaire, impliquant le Parlement européen et les parlements nationaux, est une condition *sine qua non* du passage à la coopération renforcée en ce qui concerne les opérations de gestion militaire.

2. La Commission (contrôlée par le PE qui peut la renverser) est notamment chargée de :

- 1/ l'exécution des grandes orientations PESC, y compris les relations extérieures (RELEX) ;
- 2/ la gestion quotidienne de la prévention des conflits et de la gestion civile, notamment à l'aide du Corps civil européen de paix¹¹ qui lui est subordonné ;
- 3/ la négociation d'accords internationaux relevant de la PESC, y compris les relations extérieures (RELEX), sur la base d'un mandat du Conseil.

3. Le Haut représentant pour la PESDC change de statut : il devient membre à la fois de la Commission, dont il est Vice-Président, et du Conseil des Ministres. Les postes actuels de commissaire RELEX et de Haut représentant (HR) pour la PESC sont donc fusionnés. L'Unité de politique du HR est renforcée et intégrée à la Commission. En résultent une plus grande cohérence, une plus grande rapidité et une plus grande lisibilité de l'action de l'UE au titre de la PESDC.

Le HR est le porte-parole de l'UE, dont il assure la représentation extérieure en matière de PESDC. Il possède le droit d'initiative en matière PESDC.

L'adjoint du HR dirige le COPS, sous la responsabilité directe du HR. Le COPS est désormais composé d'ambassadeurs du plus haut niveau ; il fonctionne à la majorité qualifiée pour les matières PESDC, à l'exception des aspects militaires où, faute d'unanimité, prévaut la méthode des coopérations renforcées. Il est chargé de la préparation des Conseils PESDC et de la gestion militaire des crises au jour le jour (voir plus loin). La participation de MPE aux réunions du COPS en tant qu'observateurs est envisagée selon des modalités et dans des conditions à déterminer.

Le PE, qui investit le HR, peut exiger sa démission.

La distinction entre Conseil et Commission vise donc essentiellement le cénacle dans lequel la mesure est prise, c'est-à-dire notamment les acteurs prenant part au vote de la décision, et la procédure de décision elle-même. Le HR, qui relève à la fois de la Commission et du Conseil, assure la coordination entre les opérations de gestion militaire et civile des crises, qui relèvent respectivement du Conseil et de la Commission.

C. ARRANGEMENTS BUDGETAIRES

Création d'une ligne budgétaire (cf supra) PESDC, basée sur le budget PESC actuel, mais considérablement augmentée. Cette ligne budgétaire est soumise au plein contrôle du PE et de la Cour des comptes. Elle couvre :

¹¹ V. page 11.

- la gestion civile des crises ;
- la gestion militaire des crises : pas de remboursement pour les Etats ne participant pas¹², sauf si l'intervention est ultérieurement condamnée par la CIJ ou par un arbitre international, auquel cas les Etats concernés sont remboursés à due concurrence ; ce mécanisme de solidarité est pleinement justifié dans la mesure où les seules opérations militaires possibles sous la bannière de l'UE seraient conformes au concept stratégique. En effet, dans le cas contraire, il y a fort à parier que le Parlement européen refuserait d'autoriser l'opération ;
- la prévention des conflits.

D. CREATION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS

Le dispositif de réaction rapide de l'UE en matière civile serait progressivement transformé en un *Corps civil européen de paix*, jouissant d'un financement communautaire, et qui serait subordonné à la Commission. Ce Corps renforce et associe pleinement à son action la société civile et notamment les organisations non-gouvernementales (ONG) concernées. Il est notamment chargé de missions humanitaires, d'observation, de médiation et de reconstruction.¹³

Un *Institut européen de prévention des conflits* indépendant devrait être créé. Il jouirait de subsides communautaires et reprendrait les tâches autrefois exercées par le Conflict Prevention Network. Il se verrait également confier des tâches de formation, d'aide à la décision (notamment à destination de l'Unité de politique du Haut représentant), d'information du citoyen, de diffusion d'une culture de la prévention et de la non-violence. Il travaillerait en coordination avec les centres et instituts nationaux correspondants.

Il ferait régulièrement rapport au PE sur les progrès atteints en ce qui concerne la prise en compte par l'UE des préoccupations liées à la prévention des conflits dans la politique de développement de l'UE et dans les institutions financières internationales.

Une *capacité européenne en matière de surveillance et de renseignement* est développée, et contrôlée par le Parlement européen.

E. INTENSIFICATION DE LA COOPERATION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

A terme, une diplomatie commune communautaire, relevant de la Commission, doit assurer la représentation coordonnée de l'UE dans les organismes internationaux tels que l'ONU, le FMI, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et autres, ainsi que dans les instances régionales d'autres parties du monde.

Dès 2004 ont lieu des *échanges fréquents de diplomates* (entre Etats membres, et entre Etats membres et UE) de manière à créer progressivement une culture commune en matière stratégique et de PESDC.

¹² Dans le même esprit, le rapport Lalumière du PE, du 21 novembre 2000, demandait déjà que les Etats ne participant pas à une mission de Petersberg soient tenus, au nom de la solidarité mutuelle liant les Etats membres, à verser une contribution financière à répartir entre les Etats participants (point 49) ; à terme, il demandait que ces missions soient financées par le budget général des CE (point 50) (A5-0339/2000 ; doc. 231.898 ; disponible sur le site www.europarl.ep.ec).

¹³ Ainsi que le prévoit le point 17 rapport Lalumière précité.

Dès 2004 également est assurée une formation commune des diplomates européens dans un Institut européen de politique étrangère.

En 2008, les ambassades et consulats que les Etats membres entretiennent les uns chez les autres sont transformés en représentations socio-économiques, environnementales et culturelles.

En 2008, les consulats nationaux ouverts dans les pays tiers sont fusionnés selon un programme pluriannuel.

G. RATIONALISATION DU DISPOSITIF MILITAIRE

Les corps européens, multi- ou pluri-nationaux, sont progressivement fusionnés en vue de constituer une armée européenne commune. Restructuration des armées européennes, spécialisation, professionnalisation, abolition de la conscription. Une programmation militaire commune est développée.

En 2004, la garantie de défense mutuelle de l'article V du traité de Bruxelles (UEO) est insérée dans un protocole au TUE avec possibilité d'*opting out* pour les Etats dits « non-alliés » (non-UEO) ou ne souhaitant pas être associés. Suppression concomitante, pure et simple, de l'UEO y compris son Assemblée, dont les structures, le personnel et l'expertise sont repris autant que possible dans les structures de l'UE. Proposer aux pays candidats de se joindre à cette clause de défense mutuelle (dont l'automaticité est plus forte que celle de l'article 5 du traité de Washington (OTAN)).

Des programmes communs de formation militaire sont développés.

F. L'OBJECTIF FINAL

Il s'agit ultimement de former une Union intégrée, démocratique, dotée d'une représentation extérieure et d'une armée européenne uniques.

Une possibilité d'*opting out* est prévue pour les Etats ne désirant pas participer.

1/ INSTITUTIONNEL :

Cette Union intégrée est dotée d'une Constitution prévoyant de fortes garanties de contrôle démocratique. Cette Constitution donne à la citoyenneté européenne un contenu ambitieux.

Dans ce contexte la Commission, devenue gouvernement de l'Union, prend en main la PESDC ; elle décide pour toutes les questions de politique étrangère y compris celles engageant l'armée européenne, sous le contrôle du Parlement bicaméral de l'Union.

Aucun Etat membre participant ne peut se soustraire aux décisions communes ainsi prises.

La Commission contrôle l'ensemble des moyens et capacités militaires de l'UE, y compris les services de renseignement.

2/ **BUDGET** : communautaire à 100%, sauf lorsque la mise en œuvre revient aux Etats membres (la mise en œuvre reste une compétence concurrente).

3/ **CONTRÔLE PARLEMENTAIRE** : par le Parlement bicaméral de l'Union, qui autorise les opérations impliquant l'usage de la force armée ; chaque parlement national contrôle la mise en œuvre de la PESDC par son gouvernement national.

4/ **MILITAIRE** : Une armée européenne est créée, dont le chef est le Président de l'Union. Seules subsistent dans les Etats membres participants des gardes nationales, dont le rôle serait notamment d'assurer le contrôle de l'air et des frontières, la protection civile.

5/ **DIPLOMATIE** :

Représentation diplomatique commune : fusion des ambassades des Etats membres dans les pays tiers.

Représentation commune de l'UE au CSNU dont l'UE a préalablement proposé une réforme.

I. DEBATS A LANCER EN RELATION AVEC L'OBJECTIF FINAL

Dès 2004 débat public sur l'avenir de l'OTAN et la présence sur le territoire de l'UE d'armes sous contrôle américain est lancé au niveau communautaire. Débat connexe : faut-il une défense collective européenne (faut-il généraliser l'article V du traité de Bruxelles) ?

A la même date, un débat public est lancé sur l'avenir de la dissuasion en Europe et sur l'avenir des forces nucléaires française et britannique.

Un autre débat public est lancé sur l'accès aux documents PESDC pour déterminer dans quelle mesure leur accès, condition du contrôle du PE, peut être refusé.

Enfin, un débat public est lancé sur l'amélioration du contrôle parlementaire en général, et sur la question de la justiciabilité devant la CEJ des actes de la PESDC : comment dépasser ou circonscrire la théorie des actes de gouvernement (cf la question des limites du contrôle parlementaire) ?

III. LE CONTROLE DEMOCRATIQUE DE LA PESDC

A. L'ACCES AUX INFORMATIONS SENSIBLES EN MATIERE DE PESDC

Le droit à l'information est une condition *sine qua non* du contrôle démocratique de la PESDC.

Les traités ne prévoient pas de restriction au droit d'accès du Parlement ; seul le public est visé à l'article 207 (3) TCE. Une distinction claire doit donc être opérée entre le public d'une part, et les représentants élus de l'autre.

Les accords inter-institutionnels à conclure par le PE en matière d'accès aux documents doivent donc pour le moins être *alignés sur les meilleures pratiques nationales* en matière d'accès aux documents.

En ce qui concerne l'accès à l'information par des MPE les principes suivants sont à tout le moins d'application :

- aucun Etats tiers, aucune organisation internationale ne peut s'opposer *a priori* à l'exercice par le PE de son droit d'accès aux informations détenues par le Conseil ;
- aucun accord inter-institutionnel conclu par le PE ne peut avoir pour résultat de le déchoir de son droit à saisir la CEJ afin d'assurer le respect de ses prérogatives en matière d'accès à l'information ;

La question doit appeler la vigilance dans la mesure où des standards trop bas au niveau du PE pourraient par ricochet niveler aussi par le bas les normes d'accès applicables aux parlements nationaux en matière de sécurité et de défense.

Les mêmes principes substantiels devraient donc valoir, *mutatis mutandis*, pour ce qui est des droits des parlements nationaux (dont le rapprochement pourrait faire l'objet de la méthode ouverte de coordination).

D'un point de vue procédural, la *commission inter-institutionnelle* déjà instituée par l'article 15 du règlement du 30 mai 2001 (1049/2001), dont la formule est adaptée et la compétence considérablement étendue, se voit octroyer le pouvoir de voter l'accès aux documents classifiés lorsqu'il est demandé par un nombre de MPE à déterminer, et de choisir le degré de diffusion du document concerné. Ainsi le PE serait associé à la décision concernant l'accès aux documents classifiés.

Le fait pour le Conseil de cacher ou tenter de cacher au PE l'existence d'un document, ou pour un MPE d'organiser une fuite, seraient sanctionnés par la CEJ : accès obligatoire dans le premier cas, et sanctions pénales (avec levée automatique de l'immunité) dans le premier comme dans le second cas.

Cependant des mesures sont prévues pour éviter des poursuites ou une condamnation à un MPE ou à un fonctionnaire du PE ayant permis la fuite d'informations dans un intérêt supérieur (état de nécessité), par exemple en vue de permettre d'éviter une catastrophe ou la commission d'un crime grave, ou de permettre ou faciliter une enquête sur pareil crime.

Dans la commission inter-institutionnelle modifiée, chargée des questions d'accès aux documents, seuls les présidents du PE et de la commission compétente du PE¹⁴ sont présents. Un MP pourrait cependant s'associer à un MPE lorsqu'il souhaite demander un document PESDC.¹⁵

Les représentants du PE décident avec le Conseil ou la Commission¹⁶, selon une procédure à déterminer, de chaque demande individuelle d'accès, sous le contrôle juridictionnel de la CEJ qui vérifie le respect de la procédure (contrôle qui existe déjà cf affaire Hautala).

Tous les actes (règlements, décisions,...) établissant des règles relatives à l'accès du PE aux documents, et *a fortiori* les règles applicables à la classification, doivent faire l'objet d'une **procédure de "co-décision"** entre le PE et l'institution concernée (Conseil ou Commission).

En ce qui concerne les droits du public (et a fortiori des MP et MPE) les principes suivants devraient être adoptés :

- a) les documents établissant des lignes politiques (*policy issues* - quelles règles pour l'exportation d'armes, quelle stratégie commune pour la Méditerranée,...) sont publics ou à tout le moins accessibles aux MPE ; dans des cas motivés les documents contenant certains détails opérationnels (*operational issues*) peuvent ne pas l'être (combien de chars avons-nous à tel endroit, quand allons-nous passer à l'offensive dans telle région...).
- b) des *catégories* entières de documents ne peuvent être soustraites au contrôle du public, ni a fortiori au contrôle parlementaire. Seuls des documents individuels peuvent faire l'objet d'un black-out, motivé chaque fois par le Conseil sous le contrôle de la Cour.

B. LES POUVOIRS DES PARLEMENTS DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL

1. Comité de concertation de la PESD

L'intensification de la coopération parlementaire, européenne et nationale, avec les Assemblées inter-parlementaires de l'OSCE et de l'OTAN, est nécessaire mais ne suffit pas.

Tant que subsistent des armées nationales, il est en effet fondamental que les parlements nationaux soient informés en matière PESDC de manière à bénéficier d'une perspective européenne : ces parlements nationaux sont responsables des budgets militaires nationaux et, pour certains déjà, de l'autorisation de toute opération des forces nationales à l'étranger.

Un Comité de concertation est donc créé, qui comprend deux cercles.

¹⁴ La commission Défense/Désarmement/Sécurité/Prévention des conflits pour les matières PESD, la commission AFET pour les matières PESC.

¹⁵ Les titres de tous les documents du Conseil et de la COM sont accessibles sur le site <http://europa.eu.int>, ce qui permet aux MPE, aux MP et au public de connaître leur existence, donc de les demander lorsque leur contenu n'est pas affiché sur le site.

¹⁶ Appelée à devenir gouvernement, donc aussi détentrice de documents confidentiels notamment en matière de prévention des conflits et de gestion civile des crises.

a) Un premier cercle, dénommé **Comité de concertation de la PESDC**, et composé pour moitié de MP¹⁷ et pour moitié de MPE¹⁸, échange des informations en matière de PESDC; il se réunit deux fois l'an et ses membres sont regroupés par appartenance politique.

Les MPE invitent dans la commission du PE concernée les MP du Comité de concertation lorsque HR/Commission/Conseil font rapport au PE ; des rapports sur la PESD, sur la PESC et sur la prévention des conflits sont désormais présentés de façon séparée par le HR / la Commission / le Conseil.

Ce système permet d'associer périodiquement les MP tout en préservant l'équilibre institutionnel européen, en évitant une immixtion des MP dans le contrôle par le PE de la Commission et du HR. Il est indéniablement plus efficace que celui de la COSAC, dont l'agenda est éphémère et à laquelle les parlementaires sont regroupés par nationalité. Il est plus ouvert, démocratique et pluraliste que celui fondé sur les seules conférences des présidents des commissions parlementaires concernées.

Un **comité restreint** du Comité de concertation de la PESD, composé du président du PE, du président des commissions Désarmement/Sécurité/Défense/Prévention des conflits et AFET du PE et des présidents des commissions des parlements nationaux, serait chargé de l'ordre du jour et de l'organisation des travaux. Il serait co-présidé par deux membres élus en son sein, un du PE et un émanant des parlements nationaux.

b) Un 2^e cercle est dénommé **Comité pan-européen de sécurité et de coopération**, et composé des pays candidats et des pays OTAN non-UE. Il s'agit essentiellement d'un échange de vues, par exemple au lendemain des réunions du 1^{er} cercle, et le HR / la Commission / le Conseil lui fait rapport sur les questions de la PESD d'intérêt pan-européen.

Ainsi sont sauvegardées et la nécessité d'intégrer les Etats de l'Assemblée UEO¹⁹ non membres de l'UE, et celle de préserver un contrôle strictement UE de la PESDC.

2. Rôle du Parlement européen

Cependant le Parlement européen est seul compétent pour le **vote d'autorisation** (et pour l'interruption) **d'une opération impliquant l'usage de la force**, sur la base d'un test de conformité de l'opération au concept stratégique (une double clé de contrôle parlementaire est cependant assurée via l'autorisation de pareille opération par chacun des parlements nationaux des Etats membres participants). Un vote positif du Parlement européen doit réunir une majorité des 2/3. Le cas échéant, recours pourra être fait à des procédures d'urgence.

¹⁷ Un nombre déterminé de MP par Etat membre, dont le président de la commission parlementaire compétente.

¹⁸ La délégation du PE est composée de membres des commissions AFET pour les matières PESC; la nouvelle commission Défense/Désarmement/Sécurité/Prévention des conflits est quant à elle chargée des matières PESD.

¹⁹ Assemblée non directement élue, et sans base juridique propre à l'UE ; or l'UE s'est vu transférer les compétences opérationnelles de l'UEO et doit dès lors assurer un contrôle propre de la PESDC ; l'Assemblée de l'UEO doit donc être dissoute dès 2004.

Par ailleurs, à défaut d'une sous-commission de la commission des Affaires étrangères (AFET), une **commission du Désarmement, de la Sécurité, de la Défense et de la Prévention des conflits** est créée au PE avec tous les droits et privilèges s'attachant au statut de commission²⁰. Elle dispose notamment de sous-commissions spécialisées et d'un secrétariat muni de l'expertise nécessaire.

La commission affaires étrangères (AFET) du PE est en effet débordée et ne peut donc contrôler efficacement l'évolution de la PESD. La nouvelle commission compense la perte d'expertise résultant de la disparition de l'Assemblée de l'UEO.

Elle constitue, avec la commission AFET, le pendant du Conseil PESDC, au sein duquel se réunissent notamment les Ministres de la Défense.

Elle envoie des délégués à l'Assemblée de l'Atlantique Nord et à l'Assemblée de l'OSCE.

3. Un contrôle plus cohérent, par le PE, de l'action extérieure de l'UE

Les traités devraient préciser que les commissions concernées du PE doivent prendre position avant chaque réunion du Conseil PESDC pour discuter des points principaux inscrits à l'agenda de cette réunion.

Ils devraient également stipuler que, tous les trois mois, un débat doit être mené au PE sur la cohérence de l'action extérieure de l'UE.

Le débat annuel sur la PESC, actuellement prévu dans le Traité de l'Union européenne, devrait être transformé en un débat sur la PESDC et avoir lieu deux fois par an.

La pratique informelle consistant à inviter le président de la commission AFET aux réunions de type Gymnich doit être poursuivie.

C. LE POUVOIR DU PE EN MATIERE DE CONTROLE BUDGETAIRE

En ce qui concerne la PESDC comme pour les autres matières, le Parlement européen est pleinement compétent en matière budgétaire, qu'il s'agisse de dépenses obligatoires ou non.

La Cour des comptes a également plénitude de compétence en la matière.

²⁰ Idéalement, pour des raisons de cohérence, cet organe devrait être une sous-commission de la commission AFET du PE. Cependant, un consensus semble se dessiner au PE pour créer une commission Défense. La proposition faite dans la présente contribution vise à faire en sorte que cette commission, si elle doit être créée, traite non des seules questions de défense, mais aussi des questions de désarmement, de sécurité et de prévention des conflits : toutes ces questions ne peuvent être considérées isolément les unes des autres.

D. PARLEMENTS NATIONAUX

Les chefs d'Etat et de gouvernement prennent, lors de la CIG 2004, l'engagement d'initier des révisions constitutionnelles nationales de manière à ce que soit soumise à une autorisation de leur parlement national, à une majorité à déterminer dans chaque Etat membre, la participation à des opérations impliquant l'usage de la force.

"Méthode ouverte de coordination" (*mutatis mutandis*) : via un alignement sur les meilleures pratiques européennes, les gouvernements comparent leurs efforts en vue de garantir que les procédures constitutionnelles pertinentes sont initiées afin de garantir que les parlements nationaux sont progressivement dotés de pouvoirs accrus de contrôle de l'activité gouvernementale en matière européenne et internationale, notamment :

1. En ce qui concerne le contrôle budgétaire sur les dépenses militaires ;
2. En ce qui concerne l'accès aux documents ;
3. En ce qui concerne les prises de position du gouvernement national au Conseil.

Marie Nagy, 17 septembre 2002.

Document rédigé avec l'aide de Frédéric Misrahi, assistant du député européen Pierre Jonckheer. Ce document a également bénéficié des précieuses recommandations de Brigitte Ernst, de Stany Grudzielski, de Pierre Jonckheer et des membres du Groupe de travail informel relations internationales d'Ecolo, en particulier Franz André, Barbara Delcourt, Philippe Lamberts, Xavier Tinel et Inès Trépant. Le GTIRI est coordonné par Franz André et par Frédéric Misrahi".
