

Contrôle parlementaire de la PESC et de la PSDC : la voie à suivre, par Robert WALTER MP, Président de l'AESD / Assemblée de l'UEO

avril 23rd, 2010

Robert Walter, MP (Royaume-Uni), Président de l'Assemblée Européenne de Sécurité et de Défense / Assemblée de l'UEO, nous livre ici ses réactions à l'annonce de la dissolution de l'UEO annoncée récemment, et devant prendre effet d'ici juin 2011. Cet article, écrit exclusivement pour l'Alliance Géostratégique, est simultanément publié en anglais sur le blog de JGP ([Parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP: the way ahead](#)).



Nous savons tous que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui inclut la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), est une politique **intergouvernementale** et non pas supranationale. Ceci a toujours été le cas et le Traité de Lisbonne réaffirme avec force ce caractère « intergouvernemental » de la PESC, comprenant la PSDC. Une politique **intergouvernementale** nécessite un contrôle **interparlementaire** par les parlements habilités à exercer un tel suivi, à savoir les **Parlements nationaux** des Etats membres de l'Union européenne. Ce sont les parlements nationaux qui votent les budgets de défense et décident de l'envoi de troupes à l'étranger. Le Parlement européen ne dispose d'aucun pouvoir central en la matière. Selon le Traité de Lisbonne, les gouvernements ont certes un devoir d'information et de consultation à son égard en ce qui concerne la PESC. Mais le contrôle parlementaire de cette politique est du ressort exclusif des parlements nationaux qui conserveront pour l'avenir leurs prérogatives en la matière.

Avec ses commissions de travail, ses groupes politiques transnationaux, ses missions d'enquête sur le terrain, ses recommandations politiques pertinentes et ses rapports parlementaires très bien documentés, l'Assemblée européenne de sécurité et de défense / Assemblée de l'UEO a fait ses preuves en matière de suivi interparlementaire de la politique de sécurité et de défense européenne. L'abolition pure et simple de ce suivi serait une erreur majeure. Utiliser l'*acquis* de l'Assemblée pour servir au mieux les intérêts de l'Europe serait, au contraire, très judicieux.

Plusieurs gouvernements ont mis en avant la crise financière actuelle comme raison impérative de dénoncer le Traité de Bruxelles modifié et fermer l'UEO qui sert de base juridique à l'Assemblée européenne de sécurité et de défense. Ce Traité contient aussi et surtout une clause solide, juridiquement contraignante, de défense collective « européenne ». Il s'agit de l'**article V du Traité de Bruxelles modifié**. L'opinion selon laquelle la clause d'assistance mutuelle contenue dans le Traité de Lisbonne, qui s'en remet uniquement à l'OTAN pour la défense collective, remplacerait *strictu sensu* l'article V du Traité de Bruxelles modifié, ne fait pas l'unanimité. Certains responsables politiques estiment en effet que la clause d'assistance du Traité de Lisbonne ne remplace pas la clause de défense collective juridiquement contraignante du Traité de Bruxelles modifié. Nos gouvernants feraient donc bien d'étudier de manière approfondie les tenants et les aboutissants du dossier « Europe de la défense », avec la profondeur historique et la perspicacité politique qui s'imposent ! Dans la Déclaration de la présidence du Conseil permanent de l'UEO au nom des Hautes Parties Contractantes au Traité de Bruxelles modifié (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) en date du 31 mars 2010, il est annoncé que les Etats parties au Traité ont « collectivement pris la décision de mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'Organisation ». Les gouvernements soulignent néanmoins que « compte tenu du caractère spécifique de la PSDC », ils encourageront « le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine, y compris avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE et tous les autres Etats intéressés. Le Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité de Lisbonne, peut fournir une base à cet égard ».

Il faut immédiatement redresser la barre et agir pour éviter un affaiblissement des pouvoirs de contrôle des parlements nationaux sur la PSDC ! Il faut travailler d'urgence à la mise en œuvre du Protocole n°1 du Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Les Parlements nationaux doivent être les piliers et les principaux responsables et animateurs des activités mentionnées dans ce Protocole, si l'on veut assurer le contrôle interparlementaire le plus efficace possible au service du renforcement de la PESC, qui est une politique intergouvernementale essentielle pour l'avenir de l'Europe.

Selon l'article 10 du Protocole n°1 du Traité de Lisbonne sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, « Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. » Cette idée reflète le type de travail interparlementaire effectué par la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC).

L'Assemblée européenne de sécurité et de défense ne fait pas obstacle à l'application du Traité de Lisbonne. Avec la disparition du Traité de l'UEO, les

parlements nationaux risquent de perdre l'acquis du seul outil interparlementaire éprouvé qui soit disponible pour le suivi de la PSDC. Les Parlements nationaux doivent exiger une **mise en oeuvre ambitieuse des dispositions du Traité de Lisbonne** sur la coopération interparlementaire dans le domaine de la PESC. Ils doivent promouvoir le seul modèle crédible de contrôle interparlementaire : une structure légère mais **permanente** et performante. Il en va du respect des pouvoirs légitimes des parlements nationaux et de l'efficacité du contrôle démocratique qu'ils ont pleinement le droit et le devoir d'exercer au nom des citoyens qui les ont élus !

A ce propos, une récente proposition de résolution du Sénat français sur le suivi parlementaire de sécurité et de défense commune souligne que « la dénonciation du traité de l'UEO entraînerait la suppression de l'Assemblée de l'UEO, c'est-à-dire de la seule instance institutionnalisée où des parlementaires nationaux des vingt-sept États membres de l'Union européenne se retrouvent de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne ». Les Sénateurs français estiment donc que « la disparition de l'Assemblée de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept États membres (c'est-à-dire émanant des commissions chargées des questions de défense), ou du moins de ceux des vingt-sept États membres qui le souhaitent.(...) ».

De simples échanges de vues ou conférences occasionnelles, dans ou en dehors du cadre d'une COSAC, ne suffiraient pas à assurer un contrôle interparlementaire de la PESC à la hauteur des enjeux de sécurité et de défense pour l'Europe. Il est vital de disposer d'une structure légère mais permanente que j'appelle les 27 parlements nationaux à financer en commun. Le Conseil européen pourrait apporter son concours au fonctionnement de ce cadre de coopération permanent. Mais, à mon avis, les parlements nationaux se doivent d'en rester les principaux leaders.

En tant que Président de l'Assemblée, je me suis récemment exprimé, dans le cadre d'une audition devant la Commission des Relations extérieures et de la Défense du Sénat de Belgique, sur les questions de PESC et de PSDC et sur l'avenir du contrôle parlementaire de ces domaines de la politique de l'UE, dans la foulée de l'annonce par les 10 États signataires de la fermeture de l'organisation d'ici fin juin 2011.

J'y ai souligné que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne avait inauguré une période de transition pendant laquelle il convenait d'étudier diverses options quant à la forme future à donner au contrôle parlementaire de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. La proposition d'abolition de l'UEO a déjà pour effet de catalyser les efforts en cours pour trouver le mécanisme le plus apte à assurer une participation satisfaisante des parlementaires nationaux à la politique européenne de sécurité et de défense. J'ai cependant regretté que les gouvernements aient pris l'initiative de fermer l'UEO **avant** d'avoir mis sur pied une nouvelle structure, au lieu de faire l'inverse. En conséquence, il est important et absolument nécessaire que le contrôle interparlementaire continue d'être assuré au sein de l'Assemblée jusqu'à ce qu'un nouveau mécanisme soit opérationnel. Il importe également que ce nouveau mécanisme ne se réduise pas à une simple conférence, ce qui permettrait seulement aux parlementaires de procéder à des échanges de vues, mais non d'exercer un contrôle sur les acteurs et les actions de l'UE.

Les membres de la Commission des Relations extérieures et de la Défense du Sénat de Belgique ont soutenu l'appel que j'ai adressé à la Présidence belge de l'UE/UEO

(au deuxième semestre 2010) à lancer une initiative visant à mettre en place un nouveau mécanisme susceptible à terme de remplacer l'Assemblée. Le Président de la délégation belge, M. Philippe MONFILS a suggéré d'ajouter cette question au programme de travail de la Présidence belge au deuxième semestre 2010.

Ce nouveau mécanisme devra être compatible avec le Traité de Lisbonne, être formellement reconnu par le Conseil de l'UE et le Haut Représentant, être doté de moyens financiers suffisants et accueillir aussi en son sein des Etats européens membres de l'OTAN. En effet, la Norvège, la Turquie et d'autres pays fournissent une contribution considérable à nos opérations et méritent d'être associés à notre coopération interparlementaire.

Le Président du Sénat de Belgique, M. Armand de DECKER, qui présidait l'audition, a souligné que les parlements nationaux devaient veiller à ce que leurs débats sur la politique de l'UE ne soient pas confinés dans un cadre national. Il faut que les parlements nationaux disposent au niveau européen d'un instrument de dialogue et de contrôle interparlementaire qui leur soit propre. Un autre membre du Sénat, M. Hendrik DAEMS, rapporteur de l'Assemblée sur « le suivi de la PSDC dans les parlements nationaux et au Parlement européen », a ajouté que les changements qui leur sont maintenant imposés pourraient offrir la perspective d'apporter quelques améliorations significatives. Le contrôle parlementaire doit à l'avenir être élargi au domaine plus vaste de la sécurité, au lieu de se limiter aux questions purement militaires.

LA VOIE A SUIVRE

La nécessité reconnue de continuer à soumettre la politique de sécurité et de défense commune à un contrôle interparlementaire associant les parlementaires des 27 Etats membres ne saurait être mise en doute.

Il existe différents moyens de mettre place le cadre d'un tel contrôle, qui doit s'exercer à un niveau suffisamment élevé pour être vraiment représentatif. Toute proposition doit être conforme aux dispositions du Traité de Lisbonne.

A mon avis, la voie à suivre est donc la suivante. Pour assurer la coordination entre les positions gouvernementales et parlementaires sur la manière dont il convient de poursuivre l'exercice du contrôle interparlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, un **comité de pilotage** devra être constitué sous la présidence conjointe de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la présidence entrante belge de l'UE (représentée dans l'idéal par les présidents du Sénat et de la Chambre) afin de déterminer la voie à suivre et en particulier de définir les bases juridiques et financières de ce contrôle. Le comité de pilotage devra également inclure, entre autres, le Président de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO, le Président de la Sous-commission « Sécurité et défense » du Parlement européen, le Président de la COSAC et des représentants des commissions de défense et des affaires étrangères des parlements nationaux.

Robert Walter