



Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense

21 février 2003

Orientations pour le suivi parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

basées sur le document présenté à la Convention sur l'avenir de l'Europe
par Antonio Nazaré PEREIRA, membre de la Convention et
rapporteur à l'Assemblée

A – Le problème en question

Au sein de l'Union européenne, chaque parlement national a pour mandat d'exercer un contrôle démocratique sur son gouvernement dans les domaines des affaires extérieures de la sécurité et de la défense, conformément aux règles constitutionnelles nationales auxquelles il est soumis. Ce sont nos parlements nationaux qui ont le dernier mot sur l'envoi des troupes et sur le budget national de défense.

En outre, les parlements nationaux apportent leur soutien politique à ces décisions. Ils favorisent ainsi l'adhésion de l'opinion publique à des décisions qui s'avèrent souvent difficiles et douloureuses dans ce domaine particulièrement sensible, ce qui constitue un élément crucial du processus décisionnel.

Le même soutien est nécessaire lorsque les gouvernements nationaux doivent prendre des décisions communes au niveau européen. Celles-ci requièrent en effet l'aval des parlements nationaux qui approuvent les grandes lignes de la politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que les budgets de défense nationaux. En outre, l'opinion publique de tous les pays membres doit y être pleinement associée.

Pour se tenir au courant des choix gouvernementaux et des décisions prises au niveau national ou européen et pouvoir en expliquer correctement les enjeux aux citoyens, les parlementaires nationaux doivent avoir régulièrement accès à des informations actualisées. Toutefois, chaque parlement national ne peut à cet égard que s'en remettre à l'information fournie par le gouvernement sur une base exclusivement bilatérale. Chaque gouvernement peut faire valoir auprès de son parlement que certaines des options qu'il privilégiait ont rencontré l'opposition d'autres gouvernements dans le cadre de l'UE et ont été édulcorées ou modifiées. Chaque fois qu'il se révèle impossible de parvenir à un consensus dans le cadre de l'UE, c'est un coup qui est porté à la crédibilité de l'Union.

En l'absence de coordination entre les parlements nationaux à l'échelon européen, aucun d'entre eux n'a un accès direct aux informations sur le processus décisionnel au niveau de l'Union européenne, ni sur les points de vue des autres gouvernements concernés, tandis que chaque gouvernement rencontre régulièrement ses homologues dans le cadre des différentes formations du Conseil de l'UE. Si l'on excepte les assemblées interparlementaires existantes telles que celles de l'UEO, de l'OTAN, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, les parlements nationaux n'ont pas de contacts réguliers et approfondis qui leur permettraient d'échanger des informations, d'harmoniser leurs points de vue et de formuler des préoccupations communes. Cette absence d'information et de dialogue porte atteinte à l'obligation de rendre des comptes sur la procédure de prise de décision en matière de sécurité et de défense. Les citoyens européens ne se sentent donc que plus étrangers à ces questions pourtant essentielles.

B – L'origine du problème

Le problème se pose depuis que l'Union européenne a acquis des responsabilités en matière de PESD sans que le Conseil soit tenu en contrepartie de rendre compte au Parlement européen ou à une instance interparlementaire au niveau européen.

Une véritable percée avait été réalisée dans le domaine de la défense de l'Europe avec la conclusion d'un premier accord entre le Premier ministre britannique Tony Blair et le Président français Jacques Chirac en décembre 1998 à Saint-Malo, entériné ensuite au niveau de l'UE par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 ; dès lors, la voie était tracée : ce serait l'Union européenne elle-même, et non l'UEO, qui concentrerait les efforts de défense communs de l'Union. A Cologne, les chefs d'Etat ont déclaré que « ... *l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des moyens militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN* ».

Le même Conseil européen a chargé le Conseil Affaires générales de prendre les mesures nécessaires pour « ... *l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'UE pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg* ». Le Conseil européen d'Helsinki a développé ces concepts et décidé de créer de nouveaux organes politiques et militaires au sein du Conseil.

Toutefois, le Conseil européen a omis de se pencher sur l'importante question de la dimension parlementaire. Il existe donc un déficit démocratique évident dans ce domaine au niveau de l'Union, ce qui justifie pleinement la question déjà soulevée par un certain nombre de membres de la Convention au cours des sessions plénières de savoir qui s'acquittera à l'avenir de cette tâche.

Deux membres éminents de la Convention (M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer) ont soumis récemment un document à la Convention (CONV 422/02) dans lequel « *la France et l'Allemagne proposent que les Etats membres qui le souhaitent transfèrent à l'Union européenne les engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'UEO en utilisant la coopération renforcée* ». Par ailleurs, le groupe de travail VIII – Défense – a inclus la déclaration suivante dans ses recommandations : « ...*les membres du groupe favorables à la clause de défense collective ont considéré qu'il serait opportun de permettre aux Etats membres qui souhaitent approfondir leur coopération, et notamment reprendre entre eux l'engagement du Traité de l'UEO, de le faire dans le cadre de l'Union plutôt qu'en dehors de l'Union.* » Il est évident que le suivi **parlementaire** fait partie de cet engagement.

C – Ebauches de solutions

Le suivi parlementaire et le dialogue avec l'exécutif nécessitent un cadre dans lequel le Conseil de l'UE et les gouvernements soient soumis à l'obligation contractuelle de fournir des informations à un forum interparlementaire composé de représentants des parlements nationaux des pays membres. A l'heure actuelle, cette fonction est assumée par l'Assemblée de l'UEO. Il est indispensable de trouver une solution appropriée à la question de savoir comment cette tâche devra être accomplie et développée plus avant pour que la PESD soit véritablement démocratique et assortie d'une obligation de rendre des comptes.

A la différence du Centre satellitaire et de l'Institut d'études de sécurité, l'Assemblée de l'UEO n'a pas été intégrée dans l'Union européenne. Grâce à la double casquette UE/UEO que portent les ministres des affaires étrangères et de la défense de nos pays ainsi que le Haut Représentant et Secrétaire général de l'UEO et les représentants du Comité politique et de sécurité (COPS) et ceux du Conseil permanent de l'UEO, un certain dialogue en matière de PESD est déjà établi de facto entre les parlements nationaux représentés dans cette assemblée et les autorités exécutives. Toutefois, si aucune solution juridique n'est trouvée dans le cadre de l'Union européenne pour que l'exécutif européen soit

tenu de dialoguer avec une instance européenne représentative des parlements nationaux en matière de PESD, les parlements membres perdront une source essentielle d'information, ainsi qu'une possibilité d'assurer le dialogue et les échanges de vues indispensables pour suivre les activités intergouvernementales concernant la PESD au niveau européen et pour exercer un contrôle efficace sur leurs gouvernements respectifs.

Les Etats membres de l'UE perdront également un outil essentiel leur permettant de s'assurer le soutien de l'opinion publique européenne dans ce domaine et de sensibiliser davantage les parlements nationaux à la nécessité croissante d'une PESD dynamique.

La Convention (et la Conférence intergouvernementale qui en découlera) ne doit pas retarder une fois de plus l'élaboration d'une solution au problème de la dimension parlementaire des questions de sécurité et de défense, d'autant que la transparence, la responsabilité démocratique et la bonne gouvernance sont censées constituer les principes directeurs d'un Traité constitutionnel.

On ignore encore si l'Union européenne sera prête à prendre en charge tous les aspects de la défense et de quelles compétences le Parlement européen pourrait être doté, par exemple en vertu d'un article 21 du TUE renforcé, pour en assurer le contrôle démocratique. Que ce scénario se réalise ou non, les parlements nationaux continueront d'avoir leur mot à dire dans la politique de défense européenne et ils ne sauraient être tenus à l'écart.

Il est donc indispensable que la prise des décisions intergouvernementales de l'UE dans ce domaine fasse l'objet d'un suivi régulier, assuré par une institution interparlementaire composée de représentants des parlements nationaux.

Les groupes de travail IV, VII et VIII de la Convention ont certes reconnu l'existence du problème de l'implication collective des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne, mais leurs propositions semblent trop timides et trop faibles pour combler le déficit qui perdure au niveau européen. Il a été proposé de mettre en place des conférences interparlementaires inspirées du modèle de la COSAC ou des conférences des présidents des Commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements nationaux. Certains membres de la Convention estiment que le problème peut être résolu par une meilleure coopération entre le Parlement européen et les commissions nationales compétentes en matière de PESC et de PESD.

Mais quelle que soit l'importance d'une coordination et d'une coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, il ne faut pas oublier que le principal objectif des activités parlementaires reste le dialogue avec les organes exécutifs.

Pour trouver la meilleure formule permettant d'associer collectivement les parlements nationaux aux activités de l'Union européenne dans le domaine de la PESC et de la PESD, il ne suffit donc pas de s'inspirer de l'expérience limitée acquise par la COSAC, mais il faut aussi s'appuyer sur celle des Assemblées interparlementaires existantes comme celle de l'UEO, dont les connaissances des questions de sécurité et de défense européennes acquises depuis 50 ans sont reconnues. Ces questions sont également abordées dans la contribution présentée par M. Hubert Haenel, Mme Gisela Stuart et 43 autres parlementaires nationaux membres de la Convention (CONV 503/03).

D – Proposition

Il doit être possible d'élaborer des formules propres à satisfaire les besoins des parlements nationaux *sans créer de nouvelles institutions*, à condition de se mettre d'accord sur les orientations suivantes :

1. Il faut établir des mécanismes permettant un véritable dialogue entre les institutions de l'Union européenne compétentes pour la PESD et un forum **consultatif** rassemblant des représentants des parlements nationaux dont les fonctions doivent être définies comme suit : il ne s'agit pas à proprement parler d'un contrôle de l'exécutif mais de l'établissement d'un mécanisme d'information et de consultation avec les décideurs européens avant et après les décisions en vue de suivre les activités intergouvernementales en la matière au niveau européen et de permettre à chaque parlement national d'exercer plus aisément le contrôle démocratique de son gouvernement.
2. Le Conseil de l'UE devra soumettre à ce forum des rapports d'activités réguliers et répondre aux contributions ou à d'autres dispositifs adoptés par celui-ci, ainsi qu'aux questions des parlementaires. La responsabilité de l'exécutif vis-à-vis d'un tel forum ne saurait se limiter à la présentation occasionnelle d'exposés par le Commissaire compétent ou par le Haut Représentant : il faut qu'il y ait une obligation démocratique réelle de la part du Conseil.
3. Il convient également de prévoir des arrangements permettant à ce forum des parlements nationaux de se prononcer sur le programme stratégique pluriannuel du Conseil et sur le programme opérationnel annuel des activités du Conseil pour toutes les questions relatives à la PESD.
4. Les textes adoptés par le forum auraient une valeur purement consultative. Il sera néanmoins nécessaire d'établir des règles sur le vote à la majorité et sur le nombre de voix à accorder à chaque délégation, en vue de refléter le poids relatif des différentes tendances politiques dans les parlements et les gouvernements. Des membres des commissions nationales des affaires étrangères et de défense devraient normalement faire partie de ces délégations.
5. Il faudrait que le forum puisse créer des groupes de travail, voire des commissions pour préparer des textes à soumettre au vote à la session plénière.
6. Puisque le forum devrait représenter les intérêts des parlements nationaux, il devrait être indépendant et complémentaire du Parlement européen, pour éviter toute confusion entre leurs responsabilités respectives. Dans l'idéal, la coopération entre le forum et le Parlement européen et la tenue de réunions communes ou la participation des députés européens aux réunions du forum et vice-versa sont vivement recommandées.
7. Il convient que le forum dispose d'une présidence élue et d'un secrétariat indépendant.
8. La PESD est mise en œuvre avec la participation des pays européens membres de l'OTAN non membres de l'Union européenne. Il faut donc prévoir des arrangements pour la participation des délégations des pays en question aux travaux du forum des parlements nationaux.
9. La création de nouvelles institutions ou structures pour assurer une participation collective des parlements nationaux à la PESD et à la PESD, une assemblée interparlementaire existante, dotée d'une expérience avérée et d'un secrétariat qui fonctionne déjà, serait de toute évidence la solution la mieux adaptée à cette situation nouvelle ; ce serait la réponse la plus pragmatique et la moins onéreuse aux problèmes actuels. On pourrait aussi, au moins dans un premier temps, utiliser les services d'un secrétariat qui fonctionne déjà dans le cadre d'une Assemblée existante et dûment expérimentée en la matière.
10. Enfin, il faudra se pencher sur la possibilité de prévoir un suivi interparlementaire pour d'autres activités de l'Union européenne relevant du domaine intergouvernemental, telles que la justice et la sécurité intérieure.