

Le Parlement européen et la PESD

Par André DUMOULIN

*Attaché à l'Ecole Royale Militaire, Chargé de cours
adjoint à l'Université de Liège (ULg) et membre du
Réseau Multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques*

Le Parlement européen n'a, de jure, aucun rôle direct à jouer dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le Traité prévoit seulement qu'il sera consulté et informé régulièrement, en matière de PESC¹. Ainsi, la consultation du Parlement européen par la présidence du Conseil portant sur « les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère commune » est un débat politique, non un avis consultatif soumis au contrôle de la Cour de justice.

Ce n'est pas pour autant que le Parlement européen ne s'est pas intéressé aux aspects sécurité-défense, adoptant sur cette question une vision généralement maximaliste. Les pouvoirs du Parlement européen se sont par ailleurs accrus considérablement au fil des années. Si les relations avec le Conseil sont parfois difficiles - comme lors de l'épisode de l'accès aux documents classifiés dans le domaine de la PESD - les deux institutions européennes sont amenées à collaborer dans le domaine budgétaire, ô combien sensible et crucial. Les pouvoirs du Parlement deviennent ici, *de facto*, bien réels. Reste, enfin, la question démocratique: le contrôle parlementaire de la PESD, ainsi que la relation avec les différentes assemblées nationales² et celles de l'UEO et de l'OTAN.

¹ Cf. Donatella M. VIOLA *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s. An investigation into the Voting Behaviour of the European Parliament's Political groups*, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, 2000 ; Velo DIETRICH, «The European Parliament ID CFSP: More than a Marginal Player? », dans *International Spectator* n°39 (2), avril-juin 2004, pp. 31-46.

² A propos de l'évolution du rôle des parlements nationaux en Europe face à l'exécutif, cf. Olivier COSTA, Eric KERROUCHE et Paul MAGNETIE (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Ed. de l'Université de Bruxelles. 2004.

Le « poids » du Parlement européen

L'évolution de la construction européenne et la mise en place d'une PESC amenèrent à ce que soit pris en compte, à Maastricht, le rôle du Parlement européen³. Celui-ci était, en matière de PESC, très limité. D'après l'article 21 du Traité sur l'Union européenne (ex-article 1.11), «*la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité commune*». Le Parlement n'est donc que consulté et informé. Le même article précisait ses possibilités d'action: «*Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune*».

Dans le domaine de la PESD, le Parlement européen n'a aucun pouvoir de décision, ni dans son élaboration, ni dans sa mise en œuvre, «*aucune compétence directe pour intervenir dans l'un ou l'autre des processus d'orientation politique, stratégique, de pilotage ou de contrôle*»⁴, si ce n'est à propos de certains aspects budgétaires. Mais ceci n'a pas empêché le Parlement européen de prendre souvent position face au développement de la PESC et de la PESD⁵.

³ Nous nous concentrons ici sur le rôle du parlement en matière de défense. Sur son rôle dans la PESC, d'un point de vue quelque peu historique, cf. Olivier COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles. 2001, pp. 166-169. Dans une approche plus juridique, cf. Ramses A. WESSEL, *Op-cit.*, pp. 94-95 et 213-223 - Andreas MAURER, *Le pouvoir renforcé du Parlement européen après Amsterdam*, Peter Lang, Bern-Bruxelles, 2000. Pour une approche structurelle, cf. Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, «coll. Réflexe Europe », La Documentation française, Paris., 2007.

⁴ Pierre CARDOT, «Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l'Union européenne. 1^{ère} partie : 'Les institutions européennes au service de la PESC et de la PESD : un état des lieux», *Défense nationale*, Paris, décembre 2001, pp. 19-35. *Op-cit.*, p. 27.

⁵ Relevons que 30% des 133 rapports adoptés entre juillet 1999 et mars 2004 (session législative) par la commission du Parlement pour les Affaires étrangères concernaient la PESC. (Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, «coll. Mondes », Les presses de Sciences Po, Paris, 2006, pp. 39-40).

Il y est largement favorable, davantage encore que la plupart des États membres ou de la Commission européenne car son approche parlementaire s'inscrit clairement dans la dimension supranationale de la construction européenne, laquelle comprend l'intégration – certes encore hypothétique – d'une capacité de décision et d'action propre à l'Union en termes de défense et d'opérations militaires extérieures.

Ainsi, le Parlement européen adopta, le 30 novembre 2000, le rapport présenté par Catherine Lalumière, au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense au sein de laquelle est discutée la PESD -, sur «l'établissement d'une politique européenne commune de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki»⁶. Si l'on tient compte aussi du rapport, adopté le même jour, sur « les progrès réalisés dans, la mise en œuvre de la PESD » en 2000⁷, il apparaît clairement que le Parlement européen soutient les développements des capacités tant civiles que militaires de la PESD, et encourage la clarification de la stratégie de l'UE dans l'emploi de la force pour la résolution de conflits, une plus grande cohérence institutionnelle, ainsi qu'un rôle pour lui-même dans le contrôle de l'ensemble de ces évolutions

C'est ici une vision «maximaliste» de la PESD qui est mise en avant⁸. Le PE a pris conscience de l'évolution du contexte post-guerre froide des faiblesses de l'UE lors de la crise du Kosovo, de la nécessité de la doter d'une capacité d'action autonome, renforçant la PESD et permettant à l'UE de devenir un véritable acteur international de premier plan. Il soutient le développement

⁶ Catherine LALUMIERE, *L'établissement d'une politique européenne commune de sécurité et de défense après Cologne et Helsinki*, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, A5-0339/2000 (2000/2005 (INI)), Bruxelles, résolution adoptée le 30 novembre 2000.

⁷ Elmar BROK, *Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESD*, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité Commune et de la politique de défense du Parlement européen, A5-0340/2000 (C5-0255/2000 - 2000/2038 (INI)), Bruxelles, résolution adoptée le 30 novembre 2000.

⁸ Cf. Catriona GOURLA y et Frederik JENSEN, "The European Parliament's 'maximalist' vision of CESDP", dans *European security review*, n° 3, Bruxelles, décembre 2000, <http://www.cesd.org/esr/esr03.htm>.

des instruments pour la gestion civile des crises et appelle à un renforcement des structures préexistantes et nouvelles au sein du Secrétariat général du Conseil et de la Commission. Il apporte encore son soutien à l'incorporation des fonctions de l'UEO dans l'UE, aux adaptations institutionnelles indispensables pour un mécanisme décisionnel cohérent de la PESD et de la PESD, et à d'autres mesures d'avant-garde comme la création d'un Conseil des ministres de la Défense de l'UE, la présidence du COPS par le Haut Représentant et la fusion, à terme, de ce poste avec celui de Commissaire européen en charge des relations extérieures. Il considère que les missions de Petersberg devront, à long terme, être financées par le budget de l'UE, et espère être chargé du contrôle parlementaire de la PESD.

Le Parlement encouragea également l'amélioration des capacités militaires européennes. Il plaida d'ailleurs, avec les parlements nationaux pour la création d'une Agence européenne de l'armement et la coordination des investissements et l'harmonisation maximale des besoins opérationnels. Il appela globalement à une meilleure intégration de la politique européenne de l'armement, dans le cadre de la PESD. Pour les parlementaires européens, la politique européenne de l'armement doit être «*au service de la PESD*». Cela passe, entre autres, par la création d'un *bureau européen des armements*⁹. Dans un projet de résolution sur la PESD de février 2002¹⁰, le Parlement européen ira encore plus loin en se disant «*convaincu que, dans le monde de l'après-11 septembre, la lutte contre le terrorisme devient un objectif majeur de la politique européenne de sécurité et de défense, laquelle ne peut cependant se fonder exclusivement sur des moyens militaires...*». Il découla de sa prise de position sur les négociations concernant le blocage turc sur l'accès aux moyens OTAN que le Parlement voyait dans l'autonomie décisionnelle de l'Union un élément essentiel de la PESD¹¹. Le Parlement se félicita par ailleurs de la mise en place des nouvelles

⁹ *Nouvelles atlantiques*, n° 3356 et n° 3359, Agence Europe, Bruxelles, 30 janvier et 8 février 2002.

¹⁰ Elmar BROK, *L'état actuel de la Politique européenne de sécurité et de défense, Proposition de résolution déposée au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen*, Bruxelles, 22 février 2002.

¹¹ Il est en effet indiqué, au paragraphe I.8 de ce même projet de résolution, que le Parlement européen «*considère que l'accord négocié de manière bilatérale par le Royaume-Uni et la Turquie - en dehors des procédures de décision de l'Union européenne - est inacceptable, notamment dans son article 12,*

structures militaires et civiles de l'Union" mais appela à des efforts et des clarifications dans de nombreux domaines, en particulier celui du financement, lié à celui du contrôle parlementaire.

En promouvant toujours le projet de PESD, ceci n'empêcha pas le PE d'affirmer, en avril 2002, que l'OTAN demeurerait un « garant *fondamental de la stabilité et de la sécurité euroatlantiques* »¹². Il rappelait en effet que, suite aux attentats du 11 septembre, « *la coopération au sein de l'Alliance atlantique demeure d'une importance cruciale [...] et qu'il est dans l'intérêt du partenariat transatlantique de renforcer les capacités de l'OTAN, ainsi qu'une défense européenne* ». Il réaffirme également que « *l'UE doit être un partenaire cohérent, fiable et égal en droits pour les États-Unis dans le cadre de l'OTAN et que des mesures courageuses en vue d'une PESD fermement intégrée dans les structures communautaires s'impose* ».

Si les deux principaux groupes politiques sont généralement favorables à la PESD¹³, il est certain que l'association du Parlement européen à la PESC et à

dans le cadre d'un accord global UE-OTAN sur l'utilisation de moyens et de capacités de l'OTAN, car il saperait l'autonomie décisionnelle de l'Union ».

¹² James E. M. ELLES, *Vers un renforcement de la relation transatlantique axé sur la dimension stratégique et l'obtention de résultats*, Rapport (sur la communication de la Commission au Conseil) présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, A5-0148/2002 (COM(2001) 154 - C5-0339/2001 - 2001/2139(COS)), Bruxelles, 25 avril 2002.

¹³ Selon le PPE-DE (groupe du Parti populaire européen [chrétiens-démocrates) et Démocrates européens) « *la politique étrangère de l'UE doit être soutenue par des ressources militaires. [...] Une analyse de sécurité commune, une planification commune des forces à long terme, un financement adéquat, une planification commune et un approvisionnement commun en matériel, une industrie de défense commune, et une politique d'exportation d'armes commune, sont autant d'éléments cruciaux* » (PPE-DE, *Une Union de valeurs*, Texte final du XIV congrès du PPE, Berlin, Janvier 2001, http://www.epp-ed.org/group/fri/unionofvalues-final_fr). Selon le député européen français, Olivier Duhamel, du groupe du Parti des socialistes européens (PSE), « *il faut une politique étrangère et une défense européenne, pour les Européens comme pour le reste du monde. L'Union doit pouvoir parler d'une seule voix, agir d'un seul élan, le cas échéant jusqu'à faire la guerre* » (Convention européenne: les missions de l'Union", *Direct Info*, Parlement européen, Bruxelles, 16 avril 2002, <http://www.europarl.eu.int>).

Sur le positionnement erratique des groupes politiques du Parlement face à la PESC, cf. Donatella M. ALDRSHOT VIOLA, *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s. An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*,

la PESD est un problème réel¹⁴. Les gouvernements restent en effet très réticents à faire participer l'Assemblée dans les discussions et décisions concernant la PESD. Pour les exécutifs gouvernementaux, une telle participation accroîtrait les possibilités pour le Parlement d'aussi s'opposer indirectement à certains éléments nationaux de politiques de défense ou de rechercher à rendre visible certains éléments confidentiels¹⁵. De plus, pour certains auteurs, certaines positions du PE peuvent refléter parfois une vision proche du concept aujourd'hui dépassé d'Europe « puissance civile »¹⁶.

Reste qu'en adoptant le 16 mai 2002, par 322 voix pour, 64 contre et 58 abstentions, le rapport Lamassoure sur «*la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres*»¹⁷, le Parlement européen espérait que soient discutées, au sein de la Convention sur l'Avenir de l'Union, ses propositions pour la redéfinition des missions et du fonctionnement de l'UE. Il demandait d'inclure, entre autre, la conduite de la politique étrangère et de défense, dans les futures compétences de l'Europe. Il ressortit de ce rapport qu'il existait un large consensus pour que la politique étrangère devienne une compétence propre de l'Union. Pour autant, M. Lamassoure reconnu que «*l'idée fera frémir les chancelleries, mais elle était déjà littéralement*

Ashgate Publishing Ltd., 2000 : Thierry COOSEMANS, «Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne » dans *Courrier hebdomadaire*, n° 1680-1681, CRISP, Bruxelles, 2000 et Thierry COOSEMANS, « Les débats du Parlement européen sur la PESD », dans *Sécurité et stratégie*, n° 66, Centre d'études de défense, Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles. janvier 2001.

¹⁴ Jolyon HOWORTH. «European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?», dans *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, Oxford, novembre 2001, p.778.

¹⁵ Cf. infra. Relevons que le § 40 du rapport de Von Wogau critique «*la procédure actuelle d'accès du Parlement aux documents confidentiels du Conseil qui, dans la plupart des cas, ne contiennent que des informations très générales*».

¹⁶ Gilles ANDREANI, Christoph BERTRAM et Charles GRANT, *European 's Military Revolution*. Center for European Reform (CER), février-mars 2000 p 49.

¹⁷ LAMASSOURE, *La délimitation des compétences entre Union européenne et les États membres*, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, A5013312002 (2001/2024 (00)), résolution adoptée le 16 mai 2002.

plébiscitée par les opinions politiques avant même le 11 septembre»¹⁸.

Rappelons que les résolutions les plus récentes du Parlement européen sont pour l'essentiel favorables à une montée en puissance et une crédibilisation de la PESD. Ainsi, les résolutions sur « *La nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense-priorités et lacunes* » (10 avril 2004)¹⁹ sur « *la Stratégie européenne de sécurité* » (Strasbourg, 14 avril 2005)²⁰ et sur « *la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité dans le contexte de la PESD* » (18 octobre 2006)²¹ soutiennent la vision globale de la sécurité du Conseil, la lecture des Etats membres sur l'environnement international, la politique de voisinage, l'objectif global 2010, l'objectif global civil 2008, la cellule civilo-militaire, la gendarmerie européenne, le Collège européen de sécurité et de défense, la recherche sur la sécurité dans l'UE, la sécurité des transports énergétiques, les *Battlegroups* et les avancées proposées dans le projet de Traité constitutionnel en matière de coopération structurée permanente et de concept d'Union de la sécurité et de la défense.

«L'esprit» du PE est préservé à savoir d'insister pour que les initiatives et mesures prises dans le cadre de la PESC soient exercées dans le strict respect du *droit* international et dans le respect des principes de la Charte des Nations unies. Il est aussi de rappeler « *qu'il existe une obligation de rendre compte en permanence des actions entreprises dans le cadre de la PESC de l'Union aux parlements nationaux, en particulier en ce qui concerne les Etats membres où l'accord du Parlement est nécessaire pour entreprendre toute action militaire* »²². Et d'insister également, comme dans le rapport de Von Wogau (PPE) de 2006, pour que les dépenses d'équipement et d'armement militaires soient adoptées dans le cadre de budgets soumis au contrôle parlementaire, tout en critiquant le mécanisme ATHENA (voir infra) réclamant également que les opérations de

¹⁸ Exposé des motifs. Cf. Rafaële RIVAIS, «Le Parlement européen souhaite que la diplomatie et la défense relèvent de l'Union», dans *Le Monde*, Paris. 18 mai 2002.

¹⁹ Rapporteur: Philippe Morillon. *Journal officiel* 64 E du 12 mars 2004, p. 599.

²⁰ Rapporteur: Helmut Kuhne. *Journal officiel* 3 E du 9^e février 2006, p. 580.

²¹ Rapporteur: Karl Von Wogau.

²² Voir § H de la Résolution du Parlement européen sur La Stratégie européenne de sécurité, Strasbourg, 14 avril 2005.

gestion de crise militaires soient financées sur le budget de l'Union.

Le fonctionnement de la « sous-commission sécurité-défense » du Parlement européen.

Vu les limites fixées par les capitales en matière d'ouverture du champ de la défense dans l'espace parlementaire, le relationnel de la sous-commission sécurité et défense (SEDE)²³ - composant, avec la sous-commission « Droits de l'Homme » (DROI) - la Commission Affaires étrangères » du PE, est dans ce domaine, très particulier.

Déjà, les relations avec la Commission européenne sont cordiales mais peu fréquentes, même si celle-ci est présente lors des auditions organisées par la SEDE. La Commission peut être elle-même auditionnée²⁴ sur les aspects humanitaires mais non sur la PESD en tant que telle.

Dès lors que la PESD se situe dans l'intergouvernemental, le PE tente plutôt d'entretenir quelques relations avec le Conseil. Ainsi, après la présidence britannique, la SEDE a réussi à faire venir à chaque fin de présidence semestrielle, l'ambassadeur ayant, à ce moment, la présidence du COPS. De même, les directeurs du Secrétariat du Conseil viennent de temps à autre faire rapport (sur demande ou à l'initiative) aux parlementaires de la sous-commission SEDE à propos des missions militaires et civiles de l'UE. De plus, existent des relations avec l'EMUE, le CMUE, le centre satellitaire et l'IESUE en matière d'informations via diverses auditions.

Ayant acquis ces dernières années davantage de maturité en matière de PESD, le PE n'affronte plus les capitales et le Conseil sur la pertinence de la dimension « défense » au sein de l'UE mais plutôt s'oppose à eux à propos

²³ Par le passé, la sous-commission s'intitulait « sécurité et désarmement ». Ce libellé ne reflétait pas l'esprit de la commission « Affaires étrangères ». Ce hiatus fut levé suite aux conséquences de la guerre du Kosovo. Sous l'influence, entre autre, de Joska Fischer, les Ecologistes et le Groupe « socialiste » ont pris davantage conscience de l'importance de la dimension « militaire » de l'UE. En d'autres mots, la tendance pacifiste a régressé par rapport aux années 1990.

²⁴ Le choix des sujets et des auditions est aléatoire. Il dépend des thèmes de la présidence semestrielle du Conseil, de l'actualité, du calendrier des missions futures, de l'urgence, des rapports futurs qui seront déposés par un parlementaire et des dates de déplacement de personnalités.

des questions budgétaires (nationales). Les parlementaires européens ne souhaitent pas que l'on dépense «plus» mais que l'on dépense «mieux»²⁵. En matière de budget communautaire (si opérations civiles), il y a plusieurs rencontres par an entre un groupe restreint de parlementaires européens (de la commission AE et les présidents des deux sous-commissions) et l'ambassadeur du COPS qui détient la présidence semestrielle.

Néanmoins, les relations ne sont pas encore parfaites. Ainsi, quand une opération PESD est en préparation au sein du Conseil et du COPS, on constate une réticence des directeurs du Secrétariat à parler lors des auditions publiques. Ils acceptent néanmoins de s'entretenir avec le «comité spécial du PE» constitué de cinq parlementaires²⁶ ayant une habilitation à consulter les documents confidentiels tout en garantissant la discrétion (cf. infra). En outre, si les déplacements sur zone d'opérations PESD ne sont pas «institutionnalisés», le Parlement européen tente d'aller sur place «pour observer comment cela se déroule sur le terrain» comme au Kosovo en juin 2006 et à Kinshasa en octobre 2006²⁷. Cela améliore la connaissance de la PESD par les parlementaires tout en assimilant une forme «de culture spécifique». En outre, le Haut-Représentant pour la PESC et les ministres concernés lors des présidences semestrielles du Conseil ne se déplacent qu'à la commission principale, celle des AE et non à la SEDE.

Globalement, il existe très peu de rapports et de résolutions parlementaires sur la PESD dans la mesure où il n'existe pas de législation sur la sécurité et la défense. Il ne peut donc y avoir que des rapports d'initiative sur ces questions! De plus, comme la Commission AE a le droit de présenter

²⁵ Entretien avec Armand Franjulien, Directeur du Secrétariat de la sous-commission «sécurité et défense» du PE, Bruxelles, 2 juillet 2007.

²⁶ Parmi les cinq parlementaires européens du Comité spécial nous retrouvons le président de la sous-commission (Carl Von Wogau), les quatre autres étant désignés par la conférence des présidents. Ils sont informés par la présidence du Conseil ou le Secrétaire général/Haut représentant du contenu des informations sensibles lorsqu'elles sont nécessaires pour permettre au Parlement européen d'exercer les attributions qui lui sont conférées par le traité sur l'Union européenne dans le domaine couvert par le présent accord interinstitutionnel. Le président du Parlement européen et le comité spécial peuvent demander à consulter les documents en question dans les locaux du Conseil.

²⁷ Concernant le déplacement en RDC, la sous-commission prit contact avec le COPS sous présidence allemande, puis avec l'ambassade d'Allemagne à Kinshasa pour l'organisation pratique et la prise en charge en matière de sécurité.

seulement six rapports d'initiative en parallèle²⁸, la concurrence est assez forte entre les différents parlementaires membres de la commission AE et des sous-commissions. Vu la liste d'attente, une compétition entre parlementaires (visibilité et influence) s'installe, aggravée par les tensions hiérarchiques entre la commission AE et les deux autres sous-commissions. La première estime souvent que les rapports de la SEDE ne sont pas prioritaires²⁹.

Cette rivalité explique également les tensions autour du «souhait» de la SEDE de devenir une commission à part entière. Cet objectif le fut par défaut. En réalité, l'origine vient d'une proposition du député Daniel Cohn-Bendit proposant que la sous-commission «Droits de l'homme» devienne une commission à part entière. Au nom de l'équilibre politique global³⁰ du Parlement européen il était nécessaire que la sous-commission «sécurité et défense» suive la même voie.

Après des discussions entre directeurs du Secrétariat de chaque sous-commission à propos de nouvelles compétences, les groupes politiques du PE ont reçu plusieurs rapports avant de trancher. Le problème vint de ce que la conférence des présidents de groupe politique du 20 juin 2007 n'a pu que constater l'absence de consensus à propos de l'avenir de la SEDE, à la différence de l'avis concernant celle de la sous-commission DROI. Suite aux pressions du PPE, le dossier fut réintroduit lors d'une nouvelle conférence des présidents le 12 juillet; l'objectif étant de régler la question en parallèle (l'avenir statutaire des deux sous-commissions étant liés) ou d'attendre l'après élections européennes de 2009. Finalement, il fut décidé d'attendre l'installation du nouveau Parlement.

L'explication des difficultés à accepter le changement de statut de la SEDE est plurielle: réticences de la commission AE et de son président pour que la sous-commission «sécurité et défense» s'émancipe³¹; réticences

²⁸ On ne peut réintroduire un nouveau rapport que si un «slot» se libère, à savoir si un rapport a été adopté et «libère donc une place».

²⁹ Ceci explique la lenteur de parution du rapport de la SEDE sur l'espace et la PESD.

³⁰ Cela concerne la désignation des présidents de commission et sous-commission (en termes de «points»).

³¹ Refus d'émancipation «porté» par le député Elmar Brok qui ne fut pas réélu à la SEDE en janvier 2007.

idéologiques des Verts et de certains membres du groupe socialiste; perte de compétences de la commission AE sur les matières PESD; faiblesses dans la préparation persuasive de cette « mini-révolution » engagée trop tard dans la présente session; déséquilibres politiques sous-jacents au niveau des statuts,...

Le problème de la classification des documents PESD

Si le rôle du Parlement européen en matière de PESD s'est vu limité à sa plus simple expression, cela a concerné également l'accès aux documents du Conseil concernant notamment cette politique sectorielle.

A la mi-août 2000, le Conseil adopta en effet, par procédure écrite, la *Décision du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la PESC relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au Secrétariat général du Conseil*³². Cette décision introduisit de nouvelles règles d'accès aux documents du Conseil et renforçait le dispositif interne en la matière car il fut ajouté aux mesures de classification alors d'application³³ le degré « TRES SECRET/TOP SECRET ». Le but de la décision est de permettre la protection des informations classifiées, quelles qu'en soient l'origine, le support ou le stade d'élaboration (article premier). Sont classifiées « TOP SECRET » les informations dont la divulgation non autorisée « pourrait causer un préjudice extrêmement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres » (article 2,1.a)³⁴.

³² Décision 2000/C 239/01 du 27 juillet 2000 (JO du 23.8.2000). Cf. également la décision (2001/264/CE) du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil (JO L 101 du 11.4.2001).

³³ Pour la préparation de ce document au sein du COREPER, modifiant les mesures d'accès au document et du registre public, cf. Conseil de l'Union européenne, *Modifications à apporter aux décisions n° 93/731/CE (accès aux documents) et 2000/23/CE (registre public) - Informations classifiées dans le domaine de la PESD*, Note de la Présidence au COREPER (2^e partie), 10512, JUR 253, Bruxelles, 17 juillet 2000, <http://register.consilium.eu.int>.

³⁴ Les autres degrés de classification sont les suivants: b) SECRET: les informations dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'UE ou d'un ou plusieurs de ses États membres; c) CONFIDENTIEL: les informations dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'UE ou d'un ou plusieurs de ses États membres; d) RESTREINT: les informations dont la divulgation non

Cette décision suscita de vives réactions de la part de plusieurs États membres et du Parlement européen. Les Pays-Bas, la Finlande et la Suède ont d'ailleurs rapidement réagi et ont introduit un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Les Pays-Bas qui était contre le bien-fondé des décisions relatives à l'accès aux documents du Conseil et à leur classification, mais aussi, comme la Finlande, dans l'idée qu'il ne s'agit pas de contester la nécessité de classer des documents relatifs aux questions militaires mais que cette classification doit se faire en fonction du contenu et non par une mesure de nature générale qui interdirait tout accès aux documents d'une catégorie. La Presse critiqua également ces nouvelles mesures³⁵.

En utilisant la procédure écrite pour introduire ces décisions, le Conseil avait court-circuité les procédures en vigueur concernant l'accès aux documents des institutions européennes (la codécision, selon l'article 255 du Traité instituant la Communauté européenne), auxquelles sont censées participer la Commission et le Parlement. C'est ce que contestèrent en partie les Etats concernés et le Parlement européen, ainsi que l'atteinte à la transparence et le fait que cette décision leur interdisait simplement d'avoir un droit de regard sur les documents de la PESD. La décision d'introduire un recours contre la décision en question devant la Cour de Justice fut prise le 19 octobre 2000 par la Conférence des Présidents des groupes du Parlement européen suite à l'échec des tentatives de négociations proposées

autorisée serait inopportune ou prématurée. Les documents LIMITE et SN ne constituent pas des informations classifiées au sens de la présente décision. Les cotes LIMITE et SN s'appliquent aux documents internes à l'institution qui ne sont pas destinés à être rendus publics.

³⁵ « Les journalistes européens accusent les leaders militaires et politiques de l'Union européenne d'un coup estival" contre une plus grande transparence du gouvernement [...]. Cette action scandaleuse introduit le secret par la porte arrière et ébranle l'engagement du Traité d'Amsterdam qui intègre le droit public à l'accès aux documents de l'UE. [...] Ceci est une déclaration de guerre soutenue par l'OTAN à la transparence gouvernementale [...]. Nous comprenons pourquoi les militaires et la sécurité veulent minimiser l'examen public, mais ils traitent cavalièrement le processus démocratique et les accords internationaux liés à ce processus» (Fédération internationale des journalistes, *Les journalistes condamnent ce qu'ils considèrent comme une déclaration de guerre de l'OTAN à la transparence gouvernementale*», Communiqué de presse, 2 août 2000.

par la Présidente du Parlement européen, Nicole Fontaine, à Javier Solana³⁶. Ce dernier ne parvint pas à faire accepter l'idée qu'un comité restreint de trois parlementaires désignés puissent avoir accès à certaines informations confidentielles à ne pas divulguer³⁷.

Si le Parlement argua qu'un contrôle parlementaire de la PESD est indispensable et que celui-ci passe nécessairement par un accès autorisé aux documents, il est important de noter que la décision prise par le conseil (tous les membres de l'UE également membres de l'OTAN, sauf les Pays-Bas) répondait à une demande de l'OTAN, dans le cadre des difficiles négociations UE -OTAN et des accords de sécurité alors dans leurs limbes, ces derniers étant un des préalables à la poursuite des consultations entre les deux organisations. Comme tenta de l'expliquer à plusieurs reprises Javier Solana, « l'introduction de capacités militaires européennes exigera à un moment donné des décisions délicates sur le déploiement, avec des implications pour la sécurité physique des troupes européennes »³⁸. Les restrictions ne devraient d'ailleurs affecter qu'un très petit nombre de documents hautement confidentiels (estimés seulement à 3%) et s'appliqueront presque entièrement à des documents ne venant pas du Conseil de l'UE, mais, normalement, de

³⁶ Sur cet épisode et les réactions du Parlement européen, cf. Frederik JENSEN, « Military secrecy in the EU Council provokes legal challenges », dans *European Security Review* n° 2, Bruxelles, octobre 2000.

³⁷ Selon le Parlement européen, « ce contrôle parlementaire pourrait par exemple être effectué par l'un des organes ad hoc suivants : - la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense dans sont ensemble ; - le Bureau élargi de cette commission; - la délégation permanente ad hoc pour les relations avec l'Assemblée parlementaire de l'OTAN actuellement en cours de création au sein de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense ; - un comité composé de 5 à 7 parlementaires issus des commissions les plus directement concernées (en l'occurrence, AFET, LIBE et AFCO). Une autre option consisterait à y faire siéger les dirigeants des groupes politiques » (Cecilia MALMSTROM, Avis de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès du public aux documents du parlement européen, du Conseil et de la Commission [(COM(2000) 30 - C5-0057/2000 - 2000/0032 (COD)], 13 octobre 2000, p. 7).

³⁸ *Nouvelles atlantiques*, n° 3244, Agence Europe, Bruxelles, 10 novembre 2000.

l'OTAN ou de pays membres³⁹. Selon Gilles Andreani, Christoph Bertram et Charles Granet⁴⁰, l'attitude du Parlement européen à l'époque faisait penser que celui-ci avait encore beaucoup à apprendre dans le domaine de la discrétion en matière d'informations concernant la PESD.

Finalement, fut adopté l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense et inscrit en annexe VII du règlement du Parlement (en date de mai 2004-15^{ème} édition). Nous pouvons constater que certaines règles ont été fixées pour un accès à certains documents :

Procédure à appliquer pour l'examen des documents confidentiels transmis au Parlement européen⁽¹⁾

1. On entend par documents confidentiels les documents et les informations dont l'accès peut être refusé au public en vertu de l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil et qui incluent les documents sensibles tels que définis à l'article 9 dudit règlement.

En cas de doute émis par l'une des institutions quant au caractère confidentiel des documents reçus par le Parlement, la question est soumise à la commission interinstitutionnelle, créée sur la base de l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001.

Lorsque les documents confidentiels sont transmis au Parlement sous réserve de les traiter confidentiellement, le président de la commission compétente du Parlement applique d'office la procédure confidentielle telle qu'elle est prévue au point 3 ci-après.

D'autres dispositions relatives à la protection des documents confidentiels, adoptées en séance plénière sur la base d'une proposition du Bureau, sont annexées au présent règlement. Ces dispositions tiennent compte d'arrangements avec la Commission et le Conseil.

2. Toute commission du Parlement européen est habilitée, sur demande écrite ou orale de l'un de ses membres, à faire appliquer la procédure confidentielle à une information ou un document qu'il désigne. Une majorité des deux tiers des membres présents est requise pour décider la procédure confidentielle.

3. Lorsque le président de la commission a déclaré la procédure confidentielle, seuls peuvent encore assister au débat les membres de la commission, les fonctionnaires et les experts préalablement

³⁹ *Nouvelles atlantiques*, n° 3227, Agence Europe, Bruxelles, 31 août 2000.

⁴⁰ Gilles ANDREANI, Christoph BERTRAM et Charles GRANT, *Op-cit.*, p. 49.

désignés par le président et limités au strict nécessaire.

Les documents, numérotés, sont distribués au début de la réunion et recueillis à la fin de celle-ci. Aucune note, a fortiori aucune photocopie, ne peut être prise.

Le procès-verbal de la réunion ne mentionne aucun détail de l'examen du point qui a été traité selon la procédure confidentielle. Seule la décision, si décision il y a, pourra figurer au procès-verbal.

4. L'examen des cas de violation du secret peut être demandé par trois membres de la commission qui a ouvert la procédure et être inscrit à l'ordre du jour. La majorité des membres de la commission peut décider que l'examen de la violation du secret figurera à l'ordre du jour de la première réunion suivant le dépôt de cette demande devant le président de la commission.

5. Sanctions: en cas d'infraction, le président de la commission, après consultation des vice-présidents, arrête par décision motivée les sanctions (blâme, exclusion temporaire, prolongée ou définitive de la commission).

Contre cette décision, un recours non suspensif peut être présenté par le député concerné. Ce recours est examiné conjointement par la Conférence des présidents du Parlement européen et par le bureau de la commission concernée. La décision, prise à la majorité, est sans appel.

S'il est prouvé qu'un fonctionnaire n'a pas respecté le secret, les sanctions prévues par le statut des fonctionnaires sont applicables.

B. Accès du Parlement à des informations sensibles dans le domaine de la politique de sécurité et de défense

Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense⁽²⁾

Le Parlement européen et le Conseil,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 21 du traité sur l'Union européenne prévoit que la présidence du Conseil consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le même article prévoit que le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence du Conseil et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité commune. Il convient de mettre en place un dispositif garantissant la mise en œuvre de ces principes dans ce domaine.

(2) Compte tenu de la nature spécifique et du contenu particulièrement sensible de certaines informations hautement confidentielles dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, il y a lieu d'établir un régime spécial pour le traitement des documents qui les contiennent.

(3) Conformément à l'article 9, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁽³⁾, le Conseil est tenu d'informer le Parlement européen au sujet des documents sensibles tels qu'ils sont définis à l'article 9, paragraphe 1, dudit règlement, selon les dispositions convenues entre les institutions.

(4) Dans la plupart des États membres, il existe des mécanismes spécifiques pour la transmission et le traitement d'informations classifiées entre les gouvernements et les parlements nationaux. Le présent accord interinstitutionnel devrait assurer au Parlement européen un traitement s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur dans les États membres.

ont conclu le présent accord interinstitutionnel:

1. Champ d'application

1.1. Le présent accord interinstitutionnel traite de l'accès du Parlement européen à des informations sensibles, c'est à dire classifiées "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" ou "CONFIDENTIEL", quels qu'en soient l'origine, le support ou l'état d'achèvement, détenues par le Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, ainsi que du traitement des documents ayant une telle classification.

1.2. Les informations originaires d'un État tiers ou d'une organisation internationale sont transmises avec leur accord.

Lorsque des informations originaires d'un État membre sont transmises au Conseil sans mention explicite de diffusion restreinte à d'autres institutions autre que leur classification, les règles figurant dans les sections 2 et 3 du présent accord interinstitutionnel sont applicables. Dans le cas contraire, ces informations sont transmises avec l'accord de l'État membre en question.

Dans les cas où il refuse de transmettre des informations originaires d'un État tiers, d'une organisation internationale ou d'un État membre, le Conseil motive son refus.

1.3. Les dispositions du présent accord interinstitutionnel s'appliquent conformément à la législation applicable, sans préjudice de la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 avril 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen⁽⁴⁾ et sans préjudice des arrangements existants, notamment l'accord institutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.⁽⁵⁾

2. Règles générales

2.1. Les deux institutions agissent conformément à leurs devoirs réciproques de coopération loyale et dans un esprit de confiance mutuelle ainsi que dans le respect des dispositions pertinentes des traités. La transmission et le traitement des informations visées par le présent accord interinstitutionnel s'effectuent dans le respect des intérêts que la classification vise à protéger, notamment l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité et la défense de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres ou la gestion militaire et non militaire des crises.

2.2. À la demande de l'une des personnalités visées au point 3.1., la présidence du Conseil ou le Secrétaire général/Haut représentant les informe, avec toute la diligence requise, du contenu de toute information sensible nécessaire pour permettre au Parlement européen d'exercer les attributions qui lui sont conférées par le traité sur l'Union européenne dans le domaine couvert par le présent accord interinstitutionnel, en tenant compte de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité et la défense de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres ou la gestion militaire et non militaire des crises, conformément aux modalités définies dans la section 3.

3. Modalités concernant l'accès aux informations sensibles et leur traitement

3.1. Dans le cadre du présent accord interinstitutionnel, le président du Parlement européen ou le président de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen peut demander que la présidence du Conseil ou le Secrétaire général/Haut représentant fournissent à cette commission des informations sur les développements en matière de politique européenne de sécurité et de défense, y compris des informations sensibles auxquelles s'applique le point 3.3.

3.2. En cas de crise ou à la demande du président du Parlement européen ou du président de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de telles informations sont fournies dans les meilleurs délais.

3.3. Dans ce cadre, le président du Parlement européen ainsi qu'un comité spécial présidé par le président de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense et composé de quatre membres désignés par la conférence des présidents sont informés par la présidence du Conseil ou le Secrétaire général/Haut représentant du contenu des informations sensibles lorsqu'elles sont nécessaires pour permettre au Parlement européen d'exercer les attributions qui lui sont conférées par le traité sur l'Union européenne dans le domaine couvert par le présent accord interinstitutionnel. Le président du Parlement européen et le comité spécial peuvent demander à consulter les documents en question dans les locaux du Conseil.

Lorsque ceci est approprié et possible au vu de la nature et du contenu des informations ou des documents en question, ceux-ci sont mis à la disposition du président du Parlement européen qui choisira l'une des possibilités suivantes:

- a) informations destinées au président de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense;
- b) limitation de l'accès à l'information aux seuls membres de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense;
- c) examen au sein de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, réunie à huis clos, selon des modalités qui peuvent varier en fonction du degré de confidentialité considéré;
- d) communication de documents expurgés en fonction du degré de confidentialité nécessaire.

Ces possibilités sont exclues s'il s'agit d'informations sensibles classifiées "TRÈS SECRET/TOP SECRET".

Quant aux informations ou documents classifiés "SECRET" ou "CONFIDENTIEL", le président du Parlement européen, avant de choisir l'une de ces possibilités, se met au préalable d'accord avec le Conseil.

Les informations ou documents en question ne sont ni publiés ni transmis à d'autres destinataires.

4. Dispositions finales

4.1. Le Parlement européen et le Conseil prennent, chacun pour ce qui le concerne, toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre du présent accord interinstitutionnel, y compris celles requises pour les enquêtes de sécurité relatives aux personnes concernées.

4.2. Les deux institutions sont disposées à discuter d'accords interinstitutionnels comparables qui couvriraient les informations classifiées dans d'autres secteurs d'activité du Conseil, étant entendu que les dispositions du présent accord interinstitutionnel ne constituent pas un précédent pour d'autres domaines d'activité de l'Union ou de la Communauté et ne sauraient conditionner le contenu d'autres accords interinstitutionnels éventuels.

4.3. Le présent accord interinstitutionnel est revu après deux ans à la demande de l'une des deux institutions à la lumière de l'expérience acquise dans sa mise en œuvre.

Annexe

Le présent accord interinstitutionnel est mis en œuvre conformément aux règlements pertinents en vigueur et notamment au principe selon lequel l'accord de l'autorité d'origine est une condition nécessaire à la transmission d'informations classifiées visée au point 1.2.

La consultation de documents sensibles par les membres du comité spécial du Parlement européen

se fait dans une salle sécurisée située dans les locaux du Conseil.

Le présent accord interinstitutionnel entre en vigueur après l'adoption par le Parlement européen de mesures de sécurité internes conformes aux principes visés au point 2.1 et comparables à celles des autres institutions, afin de garantir un niveau de protection équivalent des informations sensibles concernées.

C. Mise en œuvre de l'Accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement à des informations sensibles dans le domaine de la politique de sécurité et de défense

Décision du Parlement européen du 23 octobre 2002 relative à la mise en œuvre de l'Accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense⁽⁶⁾

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

vu l'article 9, notamment les paragraphes 6 et 7 du règlement (CE) n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁽⁷⁾,

vu l'annexe VII, partie A, point 1 de son règlement intérieur,

vu l'article 20 de la décision du Bureau du 28 novembre 2001, relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen⁽⁸⁾,

vu l'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense,

vu la proposition du Bureau,

considérant la nature spécifique et le contenu particulièrement sensible de certaines informations hautement confidentielles dans le domaine de la politique de sécurité et de défense,

considérant l'obligation du Conseil de fournir au Parlement européen les informations au sujet des documents sensibles, conformément aux dispositions convenues entre les institutions,

considérant que les membres du Parlement européen faisant partie du comité spécial, établi par l'Accord interinstitutionnel, doivent faire l'objet d'une habilitation pour accéder aux informations sensibles en application du principe du "besoin d'en connaître",

considérant la nécessité d'établir des mécanismes spécifiques pour la réception, le traitement et le contrôle d'informations sensibles en provenance du Conseil, d'États membres ou de pays tiers ou

d'organisations internationales,

DÉCIDE:

Article 1

La présente décision vise l'adoption de mesures complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.

Article 2

La demande d'accès du Parlement européen aux informations sensibles du Conseil est traitée par celui-ci dans le respect de sa réglementation. Quand les documents demandés ont été établis par d'autres Institutions, États membres, pays tiers ou organisations internationales, ils sont transmis avec leur accord.

Article 3

Le Président du Parlement européen est responsable de la mise en œuvre, au sein de l'Institution, de l'Accord interinstitutionnel.

À cet égard, il prend toutes les mesures qui s'imposent afin de garantir le traitement confidentiel des informations reçues directement du Président du Conseil ou du Secrétaire général / Haut représentant, ou des informations obtenues lors de consultations de documents sensibles dans les locaux du Conseil.

Article 4

Quand, à la demande du Président du Parlement européen ou du président de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, la Présidence du Conseil ou le Secrétaire général / Haut représentant sont invités à fournir des informations sensibles au comité spécial créé par l'Accord interinstitutionnel, celles-ci seront fournies dans les meilleurs délais. Dans ce but, le Parlement européen équipe une salle spécialement conçue à cet effet. Le choix de la salle se fait en vue d'assurer un niveau de protection équivalent à celui prévu par la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil⁽⁹⁾ pour la tenue de ce type de réunion.

Article 5

La réunion d'information présidée par le Président du Parlement européen ou par le président de la commission mentionnée ci-dessus a lieu à huis-clos.

À l'exception des 4 membres désignés par la Conférence des Présidents, seuls les fonctionnaires,

qui, en raison de leurs fonctions ou des nécessités de service, auront été habilités et autorisés à y entrer sous réserve du "besoin d'en connaître", ont accès à la salle de réunion.

Article 6

En application du paragraphe 3.3 de l'Accord interinstitutionnel déjà mentionné, lorsque le Président du Parlement européen ou le président de la commission susmentionnée décident de demander la consultation des documents concernés par les informations sensibles, cette consultation s'effectue dans les locaux du Conseil.

La consultation sur place des documents se fait dans la ou les versions disponibles.

Article 7

Les membres du Parlement européen censés assister aux réunions d'information ou prendre connaissance des documents sensibles font l'objet d'une procédure d'habilitation à l'instar des membres du Conseil et des membres de la Commission. À cet égard, le Président du Parlement européen entame les démarches nécessaires auprès des autorités nationales compétentes.

Article 8

Les fonctionnaires ayant à connaître des informations sensibles, sont habilités conformément aux dispositions établies pour les autres institutions. Les fonctionnaires ainsi habilités, et sous réserve du "besoin d'en connaître", sont appelés à assister aux réunions d'information mentionnées ci-dessus ou à prendre connaissance de leur contenu. À cet égard, le Secrétaire général octroie l'autorisation, après avoir recueilli l'avis des autorités nationales compétentes des États membres, sur base de l'enquête de sécurité menée par ces mêmes autorités.

Article 9

Les informations obtenues lors de ces réunions ou lors de la consultation de ces documents dans les locaux du Conseil ne font l'objet d'aucune divulgation, diffusion et reproduction totale ou partielle, quel que soit leur support. De même, aucun enregistrement des informations sensibles fournies par le Conseil n'est autorisé.

Article 10

Les membres du Parlement européen désignés par la Conférence des Présidents pour avoir accès aux informations sensibles sont tenus au secret. Les contrevenants à cette obligation sont remplacés au sein du comité spécial par un autre membre désigné par la Conférence des Présidents. À cet égard, le membre faisant l'objet de la contravention peut être entendu, avant son exclusion du comité spécial, par la Conférence des Présidents qui se réunira spécialement à huis clos. En plus de son exclusion du comité spécial, le membre responsable de la fuite d'informations peut faire, le cas

échéant, l'objet de poursuites judiciaires en application de la législation en vigueur.

Article 11

Les fonctionnaires dûment habilités et censés avoir accès aux informations sensibles, en application du principe du "besoin d'en connaître", sont tenus au secret. Tout contrevenant à cette règle fait l'objet d'une enquête menée sous l'autorité du Président du Parlement européen et, le cas échéant, d'une procédure disciplinaire conformément au Statut des fonctionnaires. En cas de poursuites judiciaires, le Président prend toutes les mesures qui s'imposent afin de permettre aux autorités nationales compétentes d'engager les procédures adéquates.

Article 12

Le Bureau est compétent pour procéder à d'éventuelles adaptations, modifications ou interprétations rendues nécessaires pour l'application de cette décision.

Article 13

La présente décision sera annexée au règlement intérieur du Parlement européen et entrera en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

(1) Adoptée par décision du Parlement du 15 février 1989 et modifiée par sa décision du 13 novembre 2001.

(2) JO C 298 du 30.11.2002, p. 1.

(3) JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

(4) JO L 113 du 19.5.1995, p. 2.

(5) JO C 172 du 18.6.1999, p. 1.

(6) JO C 298 du 30.11.2002, p. 4.

(7) JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

(8) JO C 374 du 29.12.2001, p. 1.

(9) JO L 101 du 11.4.2001, p. 1.

Le mécanisme Athéna et le Parlement européen

Le 17 juin 2002, le Conseil de l'UE approuvait le document 10155/02 sur le financement des opérations de gestion de crise conduites par l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Financement éminemment essentiel pour l'efficacité, la crédibilité et l'avenir de la PESD mais qui, à ce moment, impliquait le financement des coûts communs sur une base *ad hoc*, au cas par cas (ex: opérations *Concordia* et *Artémis*).

Le 22 septembre 2003, le Conseil décidait que l'Union européenne devait acquérir une capacité flexible de gestion du financement des coûts communs des opérations militaires, quelle qu'en soit l'envergure, la complexité ou l'urgence, notamment en créant un mécanisme permanent afin de prendre en charge ce financement, il s'agissait aussi et surtout de réduire le temps⁴¹ que prend l'Union européenne pour en lancer le financement puisque l'on évite de créer une structure *ad hoc* pour chaque opération

La décision (2004/197/PESC) relative au mécanisme dit «ATHENA » fut adoptée par le Conseil le 23 février 2004 pour une mise en œuvre au plus tard le 1^{er} mars de la même année. Il tient compte des objectifs de réactivité, des spécificités danoises, de la liberté nationale de participer ou non, du statut des Etats non membres souhaitant s'engager aux côtés de l'UE et des règles applicables dans le cas d'une opération type « Berlin Plus ».

Rappelons que l'article 28 paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne dispose que les Etats membre dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer au financement de l'opération concernée ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense⁴². Rappelons également que l'article III-313 du projet de Traité constitutionnel avait aussi repris ces dispositions, tout en introduisant une procédure prévoyant de mobiliser des fonds en faveur d'actions urgentes, en statuant même à la majorité qualifiée.

Le mécanisme administratif ATHENA est une structure légère au sein du Secrétariat du Conseil. Il agit au nom des Etats membres participants ou contributeurs, dispose de la capacité juridique nécessaire, notamment pour détenir un compte bancaire, acquérir, détenir ou aliéner des biens, conclure des contrats ou arrangements administratifs et soutenir une action en justice. L'organe de gestion d'ATHENA comprend un administrateur, le commandant de chaque opération, le comptable. Il peut y être adjoind le

⁴¹ Relevons que la décision du 28 avril 2004 sur les privilèges et immunités accordés à ATHENA a contribué à la pérennisation du financement des opérations de l'UE et à la réduction des délais.

⁴² Les Etats membres participants sont les Etats membres de l'UE, à l'exception du Danemark.

personnel nécessaire à l'exercice de leur fonction. Il est sous l'autorité d'un comité spécial composé d'un représentant de chaque Etat membre participant⁴³. En 2005, ATHENA disposait de 60 millions d'euros dont 59 millions absorbés par les opérations, essentiellement la mission *Althea* en Bosnie-Herzègovine. Le budget fut de 68 millions en 2006 et 33,8 millions en 2007. Relevons que 117.000 euros sont prévus dans le budget ATHENA pour les exercices.

L'administrateur d'ATHENA qui est nommé pour trois ans par le Secrétaire général du Conseil évalue, avec le concours de l'EMUE et, s'il est en fonction, du commandant d'opération, le montant de référence estimé nécessaire pour couvrir les coûts communs de l'opération pour la période envisagée. Ensuite, l'administrateur soumet ce montant par l'intermédiaire de la présidence aux instances du Conseil chargées d'examiner le projet d'action commune ou de décision⁴⁴. La répartition des contributions entre les Etats membres s'effectue en fonction du produit national brut (PNB)⁴⁵, conformément à l'article 28 du traité sur l'Union européenne. La reddition des comptes s'effectue devant le comité spécial.

Les annexes à la décision de février 2004 énumèrent la liste des dépenses pouvant faire partie des coûts communs, les autres dépenses restant à charge de chaque Etat membre qui met à disposition ses moyens nationaux⁴⁶ :

Annexe I: Coûts communs pris en charge par ATHENA quel que soit le moment où ils sont encourus

⁴³ Les représentants des Etats tiers contributeurs participent aux travaux du comité spécial. Ils ne prennent part ni n'assistent à ses votes.

⁴⁴ <http://europa.eu.int> ; *Journal Officiel* L 63 du 28 février 2004.

⁴⁵ La clef de répartition est la suivante: Allemagne 20,18%, Grande-Bretagne 17,01 %, France 16,08%, Italie 12,8 %, Espagne 8,78% Pays-Bas 4,66%, Belgique, 2,83%, Pologne 2,3%, Autriche 2,29%, Portugal 1,35%, Finlande 1,47, Suède 2,72%, Grèce 1,77%, Irlande 1,36%, Bulgarie 0,22%, Roumanie 0,9%, République tchèque 0,96%, Estonie 0,11 %, Chypre 0,13 %, Lettonie 0,14%, Lituanie 0,21%, Luxembourg 0,23%, Hongrie 0,77%, Malte 0,04%, Slovénie 0,27 %, Slovaquie 0,39%.

⁴⁶ Dans ce cas, on implique donc la règle d'imputation des coûts à son auteur (comme à l'OTAN).

Lorsqu'aucun lien direct ne peut être établi entre les coûts communs visés ci-après et une opération spécifique, le comité spécial peut décider d'inscrire les crédits correspondants à la « section générale » du budget annuel. Ces crédits devraient, dans la mesure du possible, être inscrits aux articles relatifs à l'opération à laquelle ils se rapportent le plus.

1. Frais de vérification;
2. Frais de mission encourus par le commandant d'opération et son personnel pour soumettre les comptes d'une opération au comité spécial;
3. Indemnités versées au titre de dommages et coûts découlant de demandes d'indemnisation et d'actions en justice à acquitter par ATHENA;
4. Frais bancaires (Les coûts communs sont toujours inclus dans la « section générale » du budget annuel);
5. Frais liés à toute décision de stocker des matériels acquis en commun pour une opération (Lorsque ces frais sont inscrits à la « section générale » du budget annuel, il convient d'introduire une référence à une opération spécifique);

Annexe II : Coûts communs opérationnels relatifs à la phase préparatoire d'une opération et pris en charge par ATHENA

Surcoûts de transport et de logement nécessaires aux missions exploratoires et aux préparatifs (en particulier missions d'enquête et reconnaissance) effectués par les forces militaires en vue d'une opération militaire spécifique de l'Union.

Services médicaux: coût des évacuations médicales d'urgence (Medevac) de personnes participant aux missions exploratoires ou aux préparatifs effectués par les forces militaires en vue d'une opération militaire spécifique de l'Union, lorsqu'un traitement médical ne peut être assuré sur le théâtre des opérations.

Annexe III-A: Coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations et toujours pris en charge par ATHENA

Pour toute opération militaire de l'Union. ATHENA prend en charge à titre de coûts communs opérationnels les surcoûts nécessaires à l'opération définis ci-après:

1. Surcoûts pour les quartiers généraux (déployables ou fixes) chargés d'opérations ou d'exercices conduits par l'Union européenne :

a) Quartier général (QG): quartiers généraux des opérations, de la force ou de composantes;

b) quartier général des opérations(OHQ): quartier général statique en dehors de la zone, du commandant d'opération, qui est chargé de mettre sur pied de lancer, de soutenir et de récupérer une force de l'Union européenne. La définition des coûts communs applicables à l'OHQ pour une opération s'applique également au secrétariat général du Conseil et à ATHENA dans la mesure où

ceux-ci agissent directement pour cette opération;

c) quartier général de la force (FHQ): quartier général d'une force de l'Union européenne déployée dans la zone des opérations;

d) quartier général de composantes (CCHQ): quartier général d'un commandant de composante de l'Union européenne déployée pour l'opération (c'est-à-dire les commandants de l'armée de l'air, de terre ou de mer, ou chargés d'autres fonctions spécifiques. qu'il pourrait être jugé nécessaire de désigner en fonction de la nature de l'opération);

e) coûts de transport: transport vers et depuis le théâtre des opérations pour déployer, soutenir et récupérer les FHQ et les CCHQ; coûts de transport exposés par l'OHQ nécessaires à une opération;

f) administration: équipement supplémentaire de bureau et d'hébergement, services contractuels et services d'intérêt général, frais d'entretien des bâtiments;

g) personnel engagé sur place: personnel civil consultants internationaux et personnel (national ou expatrié) engagé sur place qui sont nécessaires à la conduite de l'opération au-delà des exigences opérationnelles habituelles (y compris le paiement des heures supplémentaires);

h) communications: dépenses d'investissement pour l'achat et l'utilisation d'équipements informatiques et de communications supplémentaires et coûts des services fournis (location et entretien de modems, de lignes téléphoniques, de téléphones par satellite, de télécopieurs cryptés. de lignes sécurisées, d'accès à l'Internet, de lignes pour la transmission de données. de réseaux locaux. etc.);

i) transports/déplacements (à l'exclusion des indemnités journalières) à l'intérieur de la zone d'opération des quartiers généraux: des renforts nationaux et des visiteurs; surcoûts pour le carburant par rapport à ce qu'auraient coûté des opérations normales; location de véhicules supplémentaires; coûts des déplacements officiels entre le lieu des opérations et Bruxelles et/ou les lieux où sont organisées des réunions de l'Union européenne; coût des assurances responsabilité civile imposées par certains pays aux organisations internationales qui mènent des opérations sur leur territoire

j) casernement et logement/infrastructure : dépenses engagées pour acquérir, louer ou remettre à neuf des locaux des QG sur le théâtre des opérations (location de bâtiments, abris, tentes), si nécessaire;

k) information de la population: coûts liés aux campagnes d'information et de communication avec les médias à l'OHQ et au FHQ conformément à la stratégie en matière d'information mise au point par le QG opérationnel;

l) représentation et accueil: frais de représentation; frais exposés au niveau des QG pour la conduite d'une opération.

2. Surcoûts dus au soutien apporté à la force en général

Les coûts définis ci-après sont ceux qui sont encourus à la suite du déploiement de la force sur son lieu d'opération:

a) infrastructure: dépenses absolument indispensables pour que la force dans son ensemble puisse remplir sa mission (aéroport, chemin de fer, ports, routes, approvisionnement en eau et électricité utilisés en commun);

b) équipements supplémentaires essentiels: achat ou location en cours d'opération d'équipements spécifiques non prévus et essentiels à l'exécution de l'opération, décidé par le commandant d'opération et approuvé par le comité spécial, dans la mesure où les équipements achetés ne sont pas rapatriés à la fin de la mission;

c) signes d'identification: signes d'identifications spécifiques cartes d'identité «Union européenne», badges, médailles, drapeaux aux couleurs de l'Union européenne ou autres signes d'identification de la force ou du QG (à l'exclusion des vêtements, casquettes ou uniformes);

d) services médicaux: coût des évacuations médicales d'urgence (Medevac) lorsqu'un traitement médical ne peut être assuré sur le théâtre des opérations.

3. Surcoûts dus au recours par l'Union européenne à des moyens et capacités communs de l'OTAN mis à disposition pour une opération menée par l'Union:

Le coût pour l'Union européenne de l'application pour l'une de ses opérations militaires des arrangements conclus entre l'Union européenne et l'OTAN relatifs à la mise à disposition, au suivi, à la restitution ou au rappel des moyens et capacités communs de l'OTAN mis à la disposition de l'Union pour une opération menée sous son contrôle.

Annexe ID-B : coûts communs opérationnels relatifs à la phase active d'une opération spécifique et pris en charge par ATHENA lorsque le Conseil en décide ainsi

Coûts de transport: transport vers et depuis le théâtre des opérations pour déployer, soutenir et récupérer les forces nécessaires à l'opération.

Casernement et logement/infrastructure: dépenses engagées pour acquérir, louer ou remettre à neuf des locaux sur le théâtre des opérations (location de bâtiments, abris, tentes), dans la mesure nécessaire aux forces déployées pour l'opération.

Annexe IV: Coûts communs opérationnels relatifs à la liquidation d'une opération et pris en charge par ATHENA

Coûts exposés pour trouver une destination finale aux équipements et aux infrastructures financés en commun pour l'opération.

Surcoûts liés à l'établissement des comptes de l'opération. Les coûts communs éligibles sont déterminés conformément à l'annexe III en tenant compte du fait que le personnel nécessaire à l'établissement des comptes appartient au quartier général de cette opération même après que ce

dernier a cessé d'exercer ses activités.

Pour Jean Glavany,⁴⁷ nous pouvons considérer que le mécanisme ATHENA joue, « soit pour les surcoûts qui ne peuvent être imputés à un Etat en particulier (par exemple, fonctionnement d'un état-major, mission préparatoire...), soit pour certaines catégories de dépenses facilement identifiables, mais qui sont incluses dans la liste des coûts communs afin de faciliter le déploiement de capacités rares ou peu disponibles (par exemple, évacuation sanitaires, déminage ...) ».

Ici, à la différence de l'OTAN, la mutualisation des coûts constitue le principe dominant et permet également à l'UE d'échapper à la complexité d'un système de financement à clés multiples caractérisant l'imputation des dépenses à leur auteur. De plus, le principe de solidarité est garanti dans la mesure où, à part le Danemark qui a formellement déclaré ne pas participer à la PESD, les autres Etats sont tenus à contribuer au financement d'une opération, même s'ils se refusent d'envoyer leur personnel national⁴⁸.

Cependant, lors de l'adoption de l'action commune du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine (*Althea*), le Conseil prit note de la nécessité d'examiner un certain nombre de questions lors de la prochaine révision d'ATHENA autorisée au moins tous les dix-huit mois. Il s'agit en réalité d'élargir la liste des coûts communs, permettre la modification de la période au cours de laquelle ces coûts sont pris en charge par l'UE, ajouter des surcoûts exposés par les Etats pour l'opération et améliorer la réactivité.

A cet égard, le Conseil de l'UE adopta le 24 janvier 2005 une décision visant à améliorer le système de préfinancement des opérations militaires de réaction rapide. Cette anticipation financière permet d'accélérer la capacité opérationnelle tout en introduisant deux options: soit les Etats membres participent à un fond de démarrage volontaire soit les Etats membres s'engagent à débloquer l'argent nécessaire à une opération dans l'urgence

⁴⁷ Jean GLAVANY, *Rapport n°2204 fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n°2036, autorisant l'approbation de la décision des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil le 28 avril 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à ATIENA*, Assemblée nationale, Paris, 23 mars 2005, p.16.

⁴⁸ Nous retiendrons l'exemple irlandais dans le cas de l'opération *Artémis* en Ituri en 2003.

dans un délai très court⁴⁹. Ce mécanisme a pour avantage de soutenir la rapidité d'action du nouveau concept PESD de *Battlegroups 1500*.

Finalement, le 12 février 2007, le Conseil décidait (2007/91/PESC) de modifier en partie le contenu du mécanisme ATHENA (23 février 2004):

À l'annexe III, la partie III-A est modifiée comme suit: les points 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:

«2) *Surcoûts dus au soutien apporté à la force en général:*

Les coûts définis ci-après sont ceux qui sont encourus du fait du déploiement de la force sur son lieu d'opération:

a) travaux nécessaires au déploiement/infrastructure: dépenses absolument indispensables pour que la force dans son ensemble puisse remplir sa mission (aéroport, chemin de fer, ports, routes, y compris les points de débarquement et les zones de rassemblement avancées, utilisés en commun; approvisionnement en eau et en électricité, protection des forces statiques, installations de stockage, parcs de stationnement; soutien technique);

b) signes d'identification: signes d'identification spécifiques, cartes d'identité «Union européenne», badges, médailles, drapeaux aux couleurs de l'union européenne ou autres signes d'identification de la force ou du QG (à l'exclusion des vêtements, casquettes ou uniformes);

c) services médicaux: évacuations médicales d'urgence (Medevac).

3) *Surcoûts dus au recours par l'Union européenne à des moyens et capacités communs de l'OTAN mis à disposition pour une opération menée par l'Union*

Le coût pour l'Union européenne de l'application pour l'une de ses opérations militaires des arrangements conclus entre l'union européenne et l'OTAN relatifs à la mise à disposition, au suivi, à la restitution ou au rappel des moyens et capacités communs de l'OTAN mis à la disposition de l'Union pour une opération menée sous son contrôle. Remboursements à l'Union européenne par l'OTAN.»;

Le point suivant est ajouté:

«4) *Surcoûts encourus par l'UE pour des biens, des services ou des travaux inscrits sur la liste des coûts communs et fournis, lors d'une opération menée par l'UE, par un État membre, une institution de l'UE, un État tiers ou une organisation internationale en vertu d'un arrangement visé aux articles*

⁴⁹ Les contributions sont mobilisées au moment de l'adoption de l'action commune mettant en place une opération, et les États contributeurs disposent d'un délai de 30 jours pour rassembler les fonds.

10 bis et 10 ter. Remboursements effectués par un État, une institution de l'UE ou une organisation internationale en vertu d'un tel arrangement»

À l'annexe III partie ID-B, les deux points suivants sont ajoutés:

«Quartiers généraux multinationaux des forces opérationnelles: quartiers généraux multinationaux des forces opérationnelles de l'UE déployées dans la zone d'opération;

Acquisition d'informations: acquisition d'informations (images satellitaires; renseignement, reconnaissance et surveillance sur le théâtre des opérations. y compris surveillance air-sol; renseignement humain).»

À l'annexe III, la partie suivante est insérée:

«III-C

Coûts communs opérationnels pris en charge par ATHENA lorsque le commandant d'opération le demande et que le comité spécial l'approuve

a) équipements supplémentaires essentiels: achat ou location en cours d'opération d'équipements spécifiques non prévus et essentiels à l'exécution de l'opération, dans la mesure où les équipements achetés ne sont pas rapatriés à la fin de la mission;

b) services médicaux: installations des rôles 1, 2 et 3 sur le théâtre;

c) acquisition d'informations: acquisition d'informations (images satellitaires; renseignement, reconnaissance et surveillance sur le théâtre des opérations, y compris surveillance air-sol; renseignement humain);

d) autres capacités essentielles au niveau du théâtre: capacités au niveau du théâtre (démontage sur le théâtre en cas de besoin pour l'opération; protection chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN); installations de stockage et d'approvisionnement en carburant; stockage et destruction des armes et des munitions collectées dans la zone d'opération), conformément à l'action commune.»

Par cette décision du Conseil du 12 février 2001, il s'agit bien d'assouplir certaines modalités tout autant qu'une extension, dans certaines conditions, à une série de coûts qui n'avaient pas été pris en compte à l'origine. Lors de MILEX07 de l'UE, le logiciel⁵⁰ de l'instrument financier du

⁵⁰ Utilisé pour la première fois dans le cadre de MILEX07, le software, développé par une entreprise belge d'informatique, doit être complété, au plus tard en 2008 (le meilleur scénario étant de disposer d'une version complète au moment de l'activation de *Nordic Battle Group*, le 1er janvier 2008) afin de permettre d'enregistrer les données dans trois domaines, à savoir le budget de l'opération, l'analyse des flux financiers ainsi que la comptabilité. C'est cette dernière qui était le point focal de l'exercice MILEX07 tant du point de vue technique (vérification du logiciel) que financier (vérification de l'adaptation des applications du

mécanisme ATHENA a été utilisé pour la première fois dans le cadre du financement d'un exercice.

Le Parlement européen n'a donc strictement aucun pouvoir budgétaire dans ces financements, relevant des États membres ou concernant les coûts communs. A ce sujet, des arrangements financiers précis seront établis au cas par cas par le biais d'une décision du Conseil prise à l'unanimité⁵¹, lançant l'opération.

Dans cette annexe sur le financement, il est enfin précisé que la solution décrite ci-dessus est une solution provisoire⁵². Des travaux plus détaillés seront aussi nécessaires sur des points dont certains sont extrêmement sensibles comme les aspects financiers des accords UE - OTAN par exemple, ce qui augure d'intenses négociations⁵³.

logiciel aux règles de financement du mécanisme). La conclusion tirée après l'exercice est que ce système est un «*système de l'avenir*» qui «*doit encore être utilisé en conditions réelles*», a estimé un des officiers responsables pour sa mise en œuvre au sein du FHQ à Enköping, même si l'échantillon du logiciel vérifié lors de MILEX ne concernait que les applications de base (comme l'enregistrement des dépenses et de recettes, celles concernant la conclusion de contrats devant être développées ultérieurement) (*Europe Diplomatie & Défense*, n°43, Agence Europe, Bruxelles, 21 juin 2007).

⁵¹ Ces arrangements financiers seront mis en œuvre par la présidence, avec l'accord unanime d'un comité spécial qui l'assistera et qui sera composé de représentants des États membres qui contribuent au financement de l'opération conformément à l'article 28, paragraphe 3, du traité UE ayant l'autorité nécessaire. Le Comité des contributeurs sera tenu informé des mesures prises par la présidence. La gestion des arrangements financiers peut être confiée, le cas échéant, aux contrôleurs financiers des états-majors d'opération.

⁵² Un réexamen complet de la question aura lieu après la fin de la première opération ou au plus tard en juin 2004, ou plus tôt si nécessaire, compte tenu de l'expérience acquise dans la conduite des opérations et dans leur gestion.

⁵³ Les points suivants doivent notamment être clarifiés et développés: - nécessité éventuelle d'un budget distinct pour les coûts communs de l'UE ainsi que de contrôles et d'audits adéquats des recettes et dépenses de ce budget ; - examen des règles à appliquer pour le règlement des coûts après les opérations qui devraient tenir compte des cas où un financement commun a permis de financer des investissements destinés à être attribués à différents Etats membres; - opportunité d'un éventuel fonds de départ pour les coûts préparatoires communs et, le cas échéant, définition des modalités de gestion de ce fonds; - définition, par le biais des accords UE - OTAN sur les arrangements "Berlin plus", des règles financières applicables à l'utilisation par l'UE de moyens et de capacités communs de l'OTAN ; - définition des règles applicables aux contributions d'Etats tiers ; - examen des

Pour ce qui est des dépenses à la charge des CE (dont les dépenses administratives), la procédure budgétaire normale est d'application, dans laquelle le Parlement a son mot à dire. Concernant le financement de la PESG en général, un accord inter-institutionnel avait été conclu le 16 juillet 1997⁵⁴. Il prévoyait de considérer les dépenses de cette politique comme des dépenses obligatoires, et donc de les soumettre au droit d'amendement, du Parlement. Il établissait aussi que le Conseil devait produire chaque année un document précisant ses choix fondamentaux pour la PESG ainsi que leurs incidences sur le budget communautaire⁵⁵. Un nouvel accord inter-institutionnel entre Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne « *sur la discipline budgétaire et l'amélioration de procédure budgétaire* », signé le 6 mai 1999⁵⁶, s'est substitué à celui de 1997. Le point H concernait le financement de la PESG. Il y est prévu que, pour les dépenses de la PESG à charge du budget communautaire, les institutions s'efforcent de parvenir chaque année dans le cadre de la procédure de concertation, à un accord sur le montant des dépenses opérationnelles à imputer au budget des Communautés et sur leur répartition. La présidence informe régulièrement le Parlement européen de l'évolution et de l'exécution des actions PESG⁵⁷.

Pour les dépenses liées aux aspects civils des opérations de gestion des crises, les modalités de financement dépendent du type d'instrument retenu. Lorsque l'option retenue est un instrument CE, les dépenses y afférentes sont imputées sur la ligne appropriée du budget des Communautés européennes, conformément aux procédures et règles applicables à la gestion du budget, notamment celles qui sont prévues par le

interactions entre le domaine civil et le domaine militaire dans les enceintes appropriées; - amélioration de la liste des coûts communs et des définitions; - définition des règles destinées à préciser les conditions dans lesquelles les équipements acquis en commun seront nécessaires et entretenus, si cela est jugé nécessaire.

⁵⁴ JOCE, n° C 286/80 du 22 septembre 1997.

⁵⁵ Olivier COSTA, *Op. cit.*, p. 150-151.

⁵⁶ Paru au JOCE, n° C 172/1 du 18 juin 1999.

⁵⁷ Cela passe entre autre par la publication et la transmission au Parlement européen du rapport annuel du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESG, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes.

règlement financier, dans lequel le Parlement européen a des pouvoirs non négligeables. La Commission est responsable de la mise en œuvre des actions PESC et de ses aspects civils. Comme l'indique une note d'explication du Secrétariat du Conseil sur cette question⁵⁸, «il est clair que dans toute mobilisation de dépenses destinées à financer une action dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises, les éléments clés seront la rapidité avec laquelle les fonds pourront être utilisés et l'action mise en œuvre sur le terrain ainsi que l'existence d'un financement suffisant». C'est pourquoi la Commission a notamment adopté une communication sur le financement des opérations de gestion civile des crises, répondant aux besoins de rapidité de réaction et se voulant une alternative aux projets du Conseil de mettre en place un fonds budgétaire en dehors du cadre de la Communauté⁵⁹.

Ce n'est finalement que dans le cadre des dépenses administratives liées aux nouvelles structures politico-militaires que le Parlement a un certain rôle à jouer dans la PESD. Dans un rapport budgétaire paru en avril 2001⁶⁰ qui a trait à la poursuite du développement de la *politique* européenne de sécurité et de défense ainsi qu'à la constitution de trois directions au sein du Secrétariat général⁶¹, le Parlement européen se félicita de la décision du Conseil de lancer une nouvelle politique européenne de défense mais déplora que cette politique ne soit pas intégrée dans le premier pilier et craint un risque de chevauchement des responsabilités et initiatives. Le Parlement rappela surtout que la budgétisation des dépenses administratives entraînées par la PESC/PESD, conformément à l'article 28 du TUE constitue le seul moyen de permettre un contrôle démocratique de

⁵⁸ Conseil de l'Union européenne, *Dépenses liées aux aspects civils des opérations de gestion des crises*, Note de transmission du secrétariat aux délégations, 7274, COSDP 61, Bruxelles, 20 mars 2001, p4, <http://register.consilium.eu.int>.

⁵⁹ Commission européenne, *Financing of EU civilian crisis management operations*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM (2001) 647 final), Direction générale aux relations extérieures, Bruxelles, 28 novembre 2001.

⁶⁰ Markus FERBER, Rapport sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n02/2001 de l'Union européenne pour l'exercice 2001 (7460/2001 - C5-0153/2001/2026(BUD)), Section II - Conseil, Commission des budgets, 26 avril 2001.

⁶¹ Directions VII (PESD), VIII (Défense) et IX (aspects civils) de la Direction générale E du Secrétariat général.

cette politique

Dans son rapport d'initiative sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune déposé le 11 septembre 2002, Elmar Brok avait en tout cas plaidé pour que les coûts communs liés aux interventions militaires dans le cadre de la PESD soient financés sur le budget communautaire en vertu d'une modification à l'article 28 du traité UE (comme c'est actuellement le cas dans le domaine civil pour les opérations de police) et non sur un budget annexe des Etats membres. En effet, pour le président de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, « *un budget spécial pour les frais militaires non seulement négligerait l'aspect important de la coopération civile et militaire et accroîtrait l'écart entre le premier et le deuxième pilier mais serait également contraire au principe de reddition de compte parlementaire et de contrôle démocratique étant donné qu'un tel budget annexe ne pourrait être contrôlé ni par les parlementaires nationaux des Etats membres ni par le Parlement européen* ».

La dimension parlementaire européenne et nationale de la PESD

Comme l'affirma le ministre espagnol de la Défense, « *la présidence espagnole [celle du premier semestre 2002. NDLR] partage l'opinion qu'il est essentiel d'informer les parlementaires, tout en acceptant que, pour le moment, seuls les parlementaires nationaux ont la compétence pour exercer le contrôle parlementaire sur les thèmes de politique de défense* »⁶². Il reconnaissait qu'il était « *légitime* » pour le Parlement européen d'exprimer ses préoccupations et d'émettre des suggestions concernant le développement de la PESD. Alain Richard se déclarait également « *réceptif à l'idée d'établir un lieu d'échanges, un forum rassemblant le Parlement européen et les Parlements nationaux en s'inspirant de l'actuelle COSAC* » (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires)⁶³, afin de « *favoriser*

⁶² Federico TRILLO, Les objectifs de la présidence espagnole de l'UE en matière de sécurité et de défense. Madrid, 10 janvier 2002, <http://www.eu2002.es>.

⁶³ La COSAC a été créée pour favoriser les échanges entre parlements nationaux à propos de thèmes communautaires. Elle fut proposée par Laurent Fabius alors président de l'Assemblée nationale française. La première réunion eut lieu à Paris les 16 et 17 novembre 1989. La COSAC a obtenu une reconnaissance officielle dans un protocole sur « le rôle des

l'enracinement des questions de défense dans la culture parlementaire européenne»⁶⁴.

Il indiquait toutefois qu'il ne pensait pas qu'il faille inscrire le contrôle parlementaire de cette politique « au programme de la CIG [2000] », la présidence française souhaitant « éviter un débat institutionnel », en constatant que « le choix délibéré d'une approche pragmatique s'est révélé fructueux ». Les États membres restaient en effet très réticents à l'idée de discuter de la dimension parlementaire de la PESD. Une question qui a d'ailleurs été absente des déclarations finales des Conseils européens depuis la mise en route de la PESD en 1998. De plus, cette thématique n'est que très rarement abordée, en public et en profondeur, par les gouvernements nationaux⁶⁵.

Il est incontestable que le Parlement européen est tenu informé des évolutions très générales de la

PESD, lors d'auditions du ministre de la défense du pays exerçant la présidence de l'Union, du Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, ou encore du président du Comité militaire de l'UE. Mais, seuls les pouvoirs budgétaires limités administratifs - du Parlement européen peuvent être considérés comme un contrôle parlementaire réel sur la PESD.

La question est d'abord de savoir si le Parlement européen est d'ores et déjà

parlements nationaux» annexé au Traité d'Amsterdam de 1997. Elle se réunit chaque semestre à l'invitation du parlement du pays qui exerce la présidence de l'Union. La COSAC rassemble des parlementaires nationaux (deux tiers) et des parlementaires européens (un tiers). A propos de la posture belge sur la COSAC, cf. Laurence VEERTS, « La politique européenne vue du parlement belge. Un aperçu des nouveaux enjeux de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », dans *Les Cahiers du CEPES*, spécial Europe, Bruxelles, mars 2007, pp. 47-63. Pour davantage de détails sur la COSAC, cf. <http://www.cosac.eu/fr/>.

⁶⁴L'initiative de création de la COSAC s'expliquait également par le sentiment qu'avaient les Parlements nationaux, à la suite de l'introduction en 1979 des élections directes pour les députés européens, de perdre le contact avec la législation communautaire. Jusqu'à 1979, les délégations au Parlement européen étaient nommées par les Parlements nationaux, et les parlementaires pouvaient être à la fois membres d'un Parlement national et du Parlement européen.

⁶⁵Frederik JENSEN, "Filling the accountability gap in CESDP : The parliamentary dimension", dans *European Security Review*, n° 2, Bruxelles, octobre 2000.

prêt à assumer le contrôle politique de la PESD. Julian Lindley-French⁶⁶ n'en est pas convaincu: « [...] *Il est à souhaiter qu'un jour, ce puisse être le cas, mais pas tout de suite. Pour l'heure, le rôle des parlements nationaux continuera d'être déterminant si l'on veut garantir la légitimité politique de la défense européenne dans nos pays* »⁶⁷.

Pour autant, les propositions et discussions n'ont pas manqué pour que le Parlement européen puisse assurer le contrôle parlementaire et démocratique de la PESD, une mission qu'a également revendiquée l'Assemblée de l'UEO⁶⁸, avec laquelle le Parlement européen a noué quelques relations ambiguës, superficielles sinon concurrentielles qui ne seront probablement jamais clarifiées, sachant que l'UEO est en plein délitement⁶⁹. En 2007, les relations entre le PE et l'UEO ne sont même plus hostiles, elles sont devenues indifférentes. La SEDE estime que c'est une perte de temps pour elle vu l'arrêt de mort «annoncé» de l'organisation du Traité de Bruxelles modifié. Déjà, à l'exception d'un membre du Secrétariat de la SEDE, aucun membre du PE ne se déplace plus officiellement aux sessions semestrielles de l'Assemblée de l'UEO.

Les relations entre assemblées parlementaires devront inévitablement faire l'objet, dans les prochaines années, de sérieuses modifications ou de « simplifications dans l'organigramme inter-organisationnel », mais aussi éventuellement entre la Commission Affaires étrangères ou sa sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN⁷⁰.

⁶⁶ *Les missions de Petersberg ont dix ans*, Discours prononcé à l'Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Paris, 16 mai 2002.

⁶⁷ Il se dit « convaincu que l'Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense peut jouer entre-temps un rôle capital en ancrant la défense européenne, vue sous l'angle politique, dans les communautés nationales » (*Ibid.*).

⁶⁸ Cf. André DUMOULIN, Rapport n°1, Etude HF-12 sur *L'Assemblée parlementaire de l'UEO et la PESD*, ERM, Département des sciences du comportement, Bruxelles, juin 2007.

⁶⁹ Cf. André DUMOULIN et Francis GEVERS (contr.), *Union de l'Europe occidentale: la déstructuration (1998-2006)*, coll. Axes savoir, Bruylant, Bruxelles, 2005.

⁷⁰ La première réunion conjointe de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a eu lieu le 22 février 2000. A l'avenir,

La présidence belge de l'UE avait fait de l'information des assemblées parlementaires une de ses priorités. L'idée était « *d'associer les parlements nationaux et le Parlement européen à la mise en place de la PESD. D'abord parce que le contrôle de l'action militaire est vital pour toute démocratie, mais aussi parce que nos assemblées parlementaires sont un relais essentiel vers l'opinion publique. Ce sont elles, en effet, qui décident in fine des moyens dont les forces armées peuvent disposer* »⁷¹. Une première conférence sur le contrôle parlementaire de la PESD, associant des parlementaires européens et nationaux, fut d'ailleurs organisée à Bruxelles, les 2 et 3 juillet 2001. Il y fut pris acte du projet de résolution présenté par le Sénat et la Chambre de Belgique proposant la création d'une Assemblée *ad hoc* mixte, composée des membres du Parlement européen et des parlements des États membres.

Selon Armand De Decker, alors Président du Sénat et à l'initiative de la réflexion, « *il existera un incontestable déficit démocratique important* », car, dans ce domaine, le Parlement européen est simplement « *informé* », alors que, de son côté, « *L'Assemblée des dix ou des vingt-huit pays de l'UEO* » n'est « *pas adaptée à un contrôle démocratique de la politique menée par les Quinze* », et que les parlements nationaux n'ont pas de « *vue d'ensemble européenne* » de cette politique mais une vision centrée sur leur propre pays. Toujours selon M. De Decker, l'Assemblée de l'UEO « *subsistera tant que le Traité de Bruxelles survivra* », mais la formule définie à Lisbonne par l'Assemblée elle-même selon laquelle elle se transformerait en « *Assemblée intérimaire de la sécurité et de la défense* » n'est « *pas satisfaisante* », puisqu'elle ne prévoit pas « *une association suffisante des membres du*

l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sera représentée aux rencontres trimestrielles de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen avec Solana et Patten, et le PE obtiendra à l'Assemblée de l'OTAN un statut spécial qui permettra aux députés de participer activement à ses travaux (*Nouvelles atlantiques*, n° 3181, Agence Europe, Bruxelles, 25 février 2000).

⁷¹ André FLAHAUT, « La présidence belge de l'UE : les priorités en matière de sécurité et de défense », dans *Défense nationale*, Paris, juillet 2001, p. 25. La question de l'opinion publique fut une autre priorité car, comme l'affirme le ministre, « *la politique européenne de défense n'arrivera à maturité qu'avec le soutien de la population. C'est une certitude* » (*Ibid.*). Cf. le colloque organisé à son initiative en avril 2001, *Opinion publique et Europe de la Défense* ; Franz KERNIC, Jean CALLAGHAN et Philippe MANIGART, *Public Opinion on European Security and Defense. A Survey of European: Trends and Public Attitudes Toward CFSP and ESDP*, Peter Lang, Bruxelles, 2002 et Giovanni CREMA, *L'évolution de l'opinion publique...*, *Op.cit.*

parlement européen». « *La solution la plus réaliste* » serait, selon lui, de « *constituer au sein de l'Union européenne, et à côté de l'Assemblée de l'UEO qui subsistera, une Assemblée européenne ad hoc pour la sécurité et la défense* »⁷².

Une seconde conférence de suivi sur la dimension parlementaire de la PESD eut lieu, toujours à Bruxelles à l'initiative des présidents du Sénat (Armand De Decker) et de la Chambre (Herman De Croo) les 6 et 7 novembre 2001, avec la participation de membres du Parlement européen et de trois membres de chacun des quinze parlements nationaux des membres de l'UE (ce qui permet la participation de membres de l'Assemblée de l'UEO, qui sont en réalité des parlementaires nationaux). Il était question de faire des propositions en vue du sommet européen de Laeken de décembre 2001⁷³, mais ce qui est intéressant à noter c'est que ce type de solution - conférence parlementaire pour la PESD entre le Parlement européen et les parlements nationaux - est l'option soutenue par le Parlement européen.

Ce dernier⁷⁴ considère en effet que le contrôle parlementaire de la PESD, qui s'opère à deux niveaux (européen pour la gestion civile des crises ; national pour la gestion militaire), est loin d'être l'idéal car, dans la pratique, les deux aspects de la gestion de crise sont associés. « *Il nous semble donc que, s'ils sont exercés de façon bien coordonnée, ces deux niveaux européen et national pourraient garantir un contrôle approprié et un suivi parlementaire adéquat à la fois horizontal (sur l'ensemble des thèmes et phases de la PESD) et transversal (par rapport aux actions inter-piliers et aux mesures européennes et nationales nécessaires pour mettre en place cette*

⁷² Idéalement, il serait bon que les parlementaires nationaux de la nouvelle Assemblée siègent aussi à l'Assemblée de l'UEO. Dans cette Assemblée, où parlementaires nationaux et européens se regrouperaient par groupes politiques et non par nationalités, la présidence serait assurée alternativement par un député européen et un parlementaire national (*Nouvelles atlantiques*, n° 3308. Agence Europe, Bruxelles, 13 juillet 2001).

⁷³ *Nouvelles atlantiques*, n° 3334, Agence Europe, Bruxelles., 7 novembre 2001.

⁷⁴ Luis QUEIRO, *Avis de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme; de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles, sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans la construction européenne* (2001/2023(INI). Bruxelles, 6 décembre 2001. (Avis suivi et intégré dans le rapport final (A50023/2002) de Giorgio NAPOLITANO, *Relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans la construction européenne*, document A5-OO23/2002, Parlement européen, Bruxelles, 6 février 2002).

politique) ».

La meilleure manière de mettre en œuvre les propositions exprimées par le Parlement européen (échanges de vue réguliers entre les parlements et suivi parlementaire de la PESD) serait « *d'élargir les rencontres qui ont eu lieu jusqu'à ce jour entre les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements des États membres et du parlement européen, et de convoquer régulièrement une conférence parlementaire pour la PESD* ». Cette formule, « *dont la légitimité démocratique parlementaire ne saurait être mise en question* », présenterait l'avantage de « *fournir un cadre souple pour les rencontres de tous les organes parlementaires affectés par la mise en place de la PESD* »⁷⁵. Relevons que certains responsables du SEDE estiment que la formule des relations directes avec les parlements nationaux est préférable plutôt que la COSAC. Aussi, aujourd'hui, il y a déjà des réunions dans le cadre des parlements nationaux entre commissions « défense » et la SEDE. De même, la commission AE du Parlement européen invite les présidents des commissions AE et Défense des parlements nationaux. Cependant, dans ce cadre, peu de présidents des commissions défense se déplaceraient car souvent les sujets sont d'ordre spécifiquement diplomatique et relations extérieures.

Néanmoins, les parlements nationaux eux-mêmes ne sont pas tous égaux face au contrôle des opérations extérieures impliquant leurs propres citoyens. Ainsi, « *seuls six pays n'ont pas de contraintes parlementaires importantes lorsqu'il s'agit de s'engager dans des opérations extérieures: la France, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Dans six États membres (Allemagne, Autriche, Irlande, Finlande, Suède, Luxembourg), ce contrôle parlementaire apparaît en revanche comme très important. Dans les autres États membres, le contrôle parlementaire se situe à un stade intermédiaire (Grèce, Danemark, Italie)* »⁷⁶.

⁷⁵ Seraient associés à cette conférence des parlementaires des pays candidats et membres de l'OTAN non membres de l'UE.

⁷⁶ Bastien NIVET (en collaboration avec André Dumoulin et Eric Remacle), *Vers une culture de sécurité européenne ?*, IRIS, Etude réalisée au titre de la Convention liant l'IRIS et la DAS pour l'année 2001, Paris, janvier 2002. p. 51 (non diffusé). Cf. également Mark: Eyskens, *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la PESD - contribution de l'Assemblée à la Convention*, Assemblée de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, document C/1778. Paris. 6 mai 2002 ; Milos

Conclusions

Aujourd'hui, à la lumière des conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 et du contenu du Traité de Lisbonne, nous pouvons constater à nouveau que la PESD restera pilotée par les Etats membres sur un mode intergouvernemental⁷⁷ sans codécision⁷⁷ avec le Parlement européen. Dès lors, certaines propositions de renforcement des prérogatives du PE – par exemple⁷⁸ obligation pour le Haut Représentant (HR) de faire rapport endéans les 72 heures suivant le début d'une opération PESD; élection directe du HR par le Parlement européen; institutionnalisation de l'organisation de déplacements réguliers de parlementaires européens sur les théâtres extérieurs; participation en tant qu'observateur du président de la commission AE du PE aux réunions du COPS; consultation préalable et obligatoire du Parlement européen sur l'engagement des forces dans certains cas particuliers – ne sont pas prêtes à voir le jour.

Reste que le premier relais de l'opinion publique (après les médias) est le parlement national. Or, « les parlementaires se trouvent au point d'intersection des volontés »⁷⁹ sans nécessairement toujours disposer des moyens, de l'expertise et des outils de travail indépendant face à l'urgence des décisions d'engagement de l'exécutif (gestion des crises), l'hermétisme des questions budgétaires et de la versatilité de l'opinion publique lors des crises, Cette situation particulière propre aux parlements nationaux peut également être vécue par les représentants du Parlement européen dont les membres élus

BUDIN, *Le suivi parlementaire de la PESD dans les parlements nationaux - débats et réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*, document A/1817, Assemblée de l'UEO/Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris, 3 juin 2003 et Emelina FERNANDEZ SORIANO, *Le suivi parlementaire des opérations extérieures*, document C/1972, Assemblée de l'UEO, 15 mai 2007.

⁷⁷ A propos de la codécision, cf. articles 249 à 254 du chapitre 2 « Dispositions communes à plusieurs institutions » du Traité instituant la Communauté européenne ; Yves DOUTRIAUX ET Christian LEQUESNE, *Op.cit.*, pp. 86-88.

⁷⁸ Cf. André DUMOULIN, *Prestations de recherches dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et autour de la présidence belge de l'Union*, contrat d'étude ERM/ULg, 1 mai-31 décembre 2001).

⁷⁹ Emelina FERNANDEZ SORIANO, *op.cit.* p. 16.

au suffrage universel direct⁸⁰ sont dominés par « *les tropismes nationaux, les réflexes fédéralistes ou souverainistes* »⁸¹.

Bien qu'entourés de garde-fous intergouvernementaux, les rencontres parlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont cependant maintenant pris leur vitesse de croisière,⁸² sans qu'il ne soit certain que la coopération interparlementaire aboutisse un jour à une « structure à part entière ».

⁸⁰ Les prochaines élections auront lieu en 2009. Après ces élections, la Belgique aura droit à 22 sièges sur 736.

⁸¹ Paul MAGNETTE; *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Institut d'Etudes européennes, Ed de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 89.

⁸² Cf. Contribution adoptée par la XXXVIIe COSAC, Berlin, 13-15 mai 2007.