



LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

Mémoire de géopolitique
du commandant Eric MAÏNI

dans le cadre de l'étude dirigée
« L'Europe en construction » (aspects sécurité / défense)

Sommaire

LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

Partie I LE ROLE PARLEMENTAIRE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU ROLE PARLEMENTAIRE

LES PRATIQUES PARLEMENTAIRES DANS LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

LES LIMITES DU CONTROLE INTERPARLEMENTAIRE ET LES PROBLEMES LIES AU TRANSFERT DES RESPONSABILITES DE L'UEO A L'UE

Partie II QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR ETABLIR UNE DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA SECURITE ET DE LA

A.E.S.D. : Assemblée européenne de sécurité et de défense
C.E.D. : Communauté européenne de défense
C.O.P.S. : Comité politique et de sécurité
F.I.E.S.D. : Forum interparlementaire européen en matière de sécurité et de défense
C.O.S.A.C. : Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires
O.S.C.E. : Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe
O.T.A.N. : Organisation du traité Atlantique Nord
P.E.C.S.D. : Politique étrangère commune de sécurité et de défense
P.E.C.O. : Pays de l'Europe centrale et orientale
U.E. : Union européenne
U.E.O. : Union de l' Europe occidentale
P.E.S.C. : Politique étrangère de sécurité commune

En moins de dix ans, le cadre politique de la sécurité et de la défense européenne a considérablement évolué. L'Union européenne est actuellement sur le point de prendre des responsabilités dans la gestion de crises en ex-yougoslavie. Même si les opérations qu'elle va prendre en charge ne revêtent pas une importance stratégique primordiale, il s'agit là d'un symbole fort pour ce géant politique et économique qui n'est encore qu'un nain militaire. Il est inutile de rappeler les différentes étapes de cette accélération du processus de la construction de l'Europe de la défense. Il convient toutefois de souligner la force des déclarations faites à l'occasion du sommet de Saint-Malo, lesquelles soulignaient la nécessité pour l'UE de se doter, d'une part, d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles et, d'autre part, des moyens de les utiliser pour répondre à une crise internationale. Sans cela, l'Union ne serait pas en mesure de jouer son rôle sur la scène internationale. Les crises des Balkans ont montré l'incapacité de l'UE à analyser, à décider et à agir ensemble. De même, elle a fait prendre conscience que des conflits proches de nos frontières pouvaient éclater et que les Etats-Unis n'étaient pas particulièrement enclins à les prendre en charge. Les attentats du 11 septembre 2001, qui rendent encore plus floue la frontière entre sécurité extérieure et intérieure, ne peuvent que renforcer ce dernier point. Les sommets de Cologne, d'Helsinki et de Nice ont pris en compte ces leçons. Ils ont précisément déterminé ce que seront ces capacités et doté l'Union d'un corps de réaction rapide qui lui confère un rôle d'acteur international dans la gestion globale, en particulier militaire, des conflits. En outre, ces sommets définissent le cadre d'emploi de l'UE (missions dites de Petersberg) et instaurent des structures de prise de décisions politiques et militaires en sein du deuxième pilier intergouvernemental de la PESD. L'UEO faite d'une

Comment assurer la dimension parlementaire de la politique européenne commune de sécurité et de défense ?

La faiblesse du pouvoir des parlements nationaux et européens dans le processus de construction de l'UE a souvent été dénoncée et pose le problème du déficit démocratique. Or, la mise en action de troupes est un sujet extrêmement sensible et passionnel. Dans la plupart des pays au monde, le Parlement doit donner son accord pour intervenir militairement, même si, de fait ou de droit, la décision est souvent prise par le chef de l'Etat en général chef des armées. Bien que le projet de Convention européenne évoque cette problématique, cette dernière notion n'existe pas, et pour cause, dans le cadre de l'UE. La question est donc réellement fondamentale. C'est sans doute ce qui explique qu'elle n'est pas, ouvertement du moins, souvent abordée. Cette absence de la notion parlementaire dans les sommets, dénoncée par l'assemblée de l'UEO, puis par les Parlements nationaux et européen est préoccupante. La PESC étant un domaine intergouvernemental, le Parlement européen ne dispose pas dans ce domaine des prérogatives qui sont les siennes en matières communautaires (1^{er} pilier) lesquelles sont déjà jugées, bien souvent, comme étant insuffisantes. Il ne semble actuellement pas être en mesure de mettre en œuvre la dimension parlementaire de la politique européenne commune de sécurité et de défense en devenir. Les Parlements nationaux des quinze (et à moyen terme beaucoup plus !) ne semblent pas mieux armés. Pour autant, le rôle dévolu aux instances parlementaires, en particulier celui de consultation et de contrôle, est indispensable pour la politique européenne de sécurité et de défense au moment où celle-ci émerge des vapeurs de l'UEO. La déclaration de Lisbonne faite le 21 avril 2000 par le Président de l'assemblée de l'UEO prévoit la transformation de cette dernière en assemblée européenne de sécurité et de défense (AESD).

I LE ROLE PARLEMENTAIRE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

Le Parlement a essentiellement un rôle consultatif et de contrôle. Fondement de la démocratie, le consentement du Parlement doit d'abord s'exercer dans certaines conditions (section 1.1), obéit ensuite à certaines pratiques (section 1.2) et montre enfin des limites (section 1.3).

1.1 LES CONDITIONS D'EXERCICE DU ROLE PARLEMENTAIRE

A/ Les fonctions

Les constitutions des pays donnent le pouvoir au Parlement de suivre et de contrôler le travail du pouvoir exécutif. Le pouvoir parlementaire ne dispose pas en la matière d'un monopole puisque d'autres institutions, comme par exemple la cour des comptes ou le juge administratif, peuvent avoir à connaître des actions gouvernementales. Les modalités de l'exercice du pouvoir parlementaire varient en fonction des systèmes politiques, voire philosophiques, des différents pays, mais elles ont toujours vocation à constituer une importante limitation au pouvoir politique de l'exécutif. Le contrôle parlementaire doit s'assurer que les actions effectives des gouvernants ne s'éloignent pas de manière considérable de la volonté générale exprimée dans les urnes. Le pouvoir parlementaire se définit comme étant un contre-pouvoir dès les théories fondatrices de John Locke et de Montesquieu. Le contrôle parlementaire est défini par Joachim Krause en ces termes : « processus parlementaire de contrôler, de définir et d'influencer le comportement du Gouvernement et de l'administration avec la possibilité directe (majorité parlementaire) et/ou indirecte (opposition parlementaire) d'appliquer des sanctions ». Un contrôle parlementaire suppose donc l'existence d'un Gouvernement. Se pose alors le problème d'un Parlement supranational ou d'une assemblée interparlementaire. Le Gouvernement est-il incarné par l'organe qui en assure la fonction, par les différents Gouvernements nationaux collaborant dans un processus de collaboration intergouvernementale ou encore par le chef du Gouvernement du pays qui assure la présidence de l'Union au moment de la décision. Cette fonction de contrôle lato-sensu recouvre diverses autres fonctions. Celles-ci doivent être

comptes au Gouvernement ou a posteriori (ex : vote de la loi de règlement qui valide l'exécution d'une loi de finance).

b) La fonction législative

Le Parlement vote les lois. C'est sans doute la fonction la plus importante et la plus connue, mais dans le cadre d'un Parlement multinational, elle pose problème. Les assemblées interparlementaires n'ont qu'une très faible compétence législative. Cette importante distinction entre les parlements nationaux et les assemblées interparlementaires est extrêmement importante, mais elle doit être relativisée dans le cadre du contrôle d'une activité intergouvernementale en matière de sécurité et de défense, dans le sens où celle-ci ne donne pas lieu à une activité législative.

c) La fonction de légitimation

Il existe deux façons de légitimer l'action gouvernementale. La première consiste à participer au processus de désignation des membres du Gouvernement. La seconde consiste à approuver la politique gouvernementale au cours de la législature. Nombreuses sont les assemblées interparlementaires qui ne possèdent ni l'une ni l'autre des attributions, même si ce n'est pas le cas du Parlement européen. De plus, les membres de ces assemblées interparlementaires peuvent exercer leur rôle d'influence en tant que membre de l'assemblée nationale de leur pays.

d) La fonction représentative

Le mode d'élection du Parlement doit refléter l'opinion du corps

existantes au sein des pays membres, il est à noter que la notion de majorité et d'opposition n'est pas pertinente dans une telle instance.

e) La fonction de transparence

Une fonction du Parlement est de rendre publique l'action gouvernementale. Dans cet aspect, les assemblées interparlementaires et le Parlement européen peuvent apporter une plus-value dans le sens où les Parlements nationaux sont le plus souvent focalisés sur leur politique nationale et sur la politique de collaboration internationale plus que sur l'union transnationale. L'explication des dirigeants devant les assemblées parlementaires constituent un très important facteur de transparence, partant de contrôle démocratique, dans les collaborations intergouvernementales.

f) La fonction tribunitienne

Dans les Parlements nationaux, se forme une ligne de fracture qui distingue une majorité et une opposition. Elle n'existe pas dans les assemblées interparlementaires ni, même si le propos doit être plus nuancé, au Parlement européen. Les opinions ne s'y cristallisent pas autour de l'approbation ou non de la politique gouvernementale. Les discussions parlementaires donnent donc lieu à l'échange de nombreux points de vue, outre le fait qu'elles s'alimentent des différences liées aux divergences d'intérêts nationaux. Cette fonction, que Maurice Duverger aurait qualifiée de tribunitienne, est donc plus forte dans les assemblées non nationales.

Il en va également ainsi de l'autonomie qui est le second facteur important pour que l'exercice optimal du rôle du pouvoir parlementaire.

B/ L'autonomie

L'autonomie d'une instance parlementaire est le fruit de la séparation des pouvoirs qui est le fondement des principes démocratiques. Elle est l'un des principes structurant la fonction parlementaire et revêt elle aussi différents aspects : financière et budgétaire, réglementaire, administrative, sociale et sécuritaire.

a) L'autonomie financière

L'autonomie financière est la principale autonomie dans la mesure où sans elle, les autres ne sont que théoriques. Les assemblées parlementaires nationales votent exécutent et contrôlent leur propre budget sans aucune ingérence du pouvoir exécutif. La seule limite est la responsabilité politique et le contrôle juridictionnel. En ce qui concerne les assemblées interparlementaires, ce sont, pour simplifier soit les Gouvernements des pays membres (ex : l'UEO) soit leur Parlement (ex : OTAN, OSCE) qui arrêtent leur budget. Leur autonomie financière est donc moins large que celle des Parlements nationaux.

b) L'autonomie réglementaire

Le règlement de l'assemblée encadre l'ensemble de ses activités. Il doit être conforme à la Constitution, en vertu du principe de la hiérarchie des normes. Cela

c) L'autonomie administrative et sociale

La pérennité du personnel indépendamment des alternances politiques est un autre facteur important de l'autonomie des Parlements. Elle est en général assurée, même si parfois la nomination aux postes stratégiques est liée aux mouvances partisans. En ce qui concerne les instances interparlementaires, la composition du personnel est plus liée à des considérations de nationalité en fonction de quotas prédéterminés. En outre, même si des groupes politiques se forment, ils sont caractérisés par une forte hétérogénéité ce qui diminue leur influence comparativement aux groupes qui structurent les Parlements nationaux.

Tous les types de parlement recrutent eux-même leur personnel et leur octroie un statut particulier, ce qui est le gage d'une autonomie certaine, outre le fait que cela procure une continuité et donc une plus grande efficacité. De même, ce statut particulier et particulièrement avantageux donne au personnel une autonomie sociale qui, elle aussi, concoure à l'autonomie générale des instances parlementaires.

d) L'autorité policière et sécuritaire

Le président de toute assemblée est l'unique autorité de police dans l'enceinte parlementaire. En outre, la sécurité est, en général, confiée à une unité militaire ou policière entièrement dédiée. Ces dispositions sont aujourd'hui honorifiques et protocolaires, mais sont le fruit d'un héritage historique qui témoigne de la nécessité de rendre une instance parlementaire autonome.

assemblées équivalentes aux parlements nationaux, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de structure étatique souveraine leur faisant face, comme par exemple une fédération.

De même, les membres des assemblées interparlementaires n'ont pas de statut propre. Il n'en ont pas besoin puisque, par définition, ils sont membres de parlements nationaux ce qui leur confère un statut. De plus, ils n'ont pas de mandat pour engager leur pays. En somme, ce qui distingue une assemblée internationale d'une conférence interparlementaire, c'est la pérennité et l'identité de leur structure. C'est précisément ce qui les rapproche des assemblées parlementaires nationales.

L'assemblée interparlementaire, comme il a été vu plus haut, ne dispose pas de pouvoir législatif. Surtout, elle ne dispose d'aucun moyen juridique de contraindre l'organe qui pourrait être assimilé à son pendant exécutif. L'assemblée de l'UEO peut mettre en œuvre une procédure rappelant le vote de défiance, mais de manière très peu dissuasive.

L'interaction entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif nommé, contrôlé et éventuellement destitué par le Parlement, se caractérise dans les structures étatiques par l'établissement d'un équilibre harmonieux. Celui-ci ne se retrouve pas dans les structures supranationales et encore moins dans les instances de coopération intergouvernementale, ce que sont tant l'UEO que la PESC. Le manque d'intérêt de l'opinion publique et l'absence de rapport annuel largement diffusé renforce cet écart. De même, le fait que les représentations nationales ne soient pas plus impliquées dans les instances parlementaires ayant vocation à faciliter les consultations internationales directes, est préjudiciable à la crédibilité de ces dernières.

1.2 LES PRATIQUES PARLEMENTAIRES DANS LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Dans le cadre de cette étude, la question de la pratique parlementaire dans les relations intergouvernementales doit se poser pour les Parlements nationaux (A), pour le Parlement européen (B) et pour l'assemblée de l'UEO (C).

A/ Les parlements nationaux

Les relations intergouvernementales, partie intégrante des affaires étrangères, est une fonction régaliennne. Si elles ne sont plus la prérogative exclusive du chef de l'Etat, elles ont, tout comme la défense, souvent été considérées comme un domaine réservé. En tout cas, ce n'est que tardivement que le Parlement y a participé. Les premières réflexions relatives à la coopération intergouvernementale ne prévoyaient aucune instance parlementaire. En Grande-Bretagne, cette conception prévalait jusque dans les années 70. Jusqu'à peu, les parlementaires britanniques n'étaient pas autorisés, pour des raisons financières, à se rendre à Bruxelles plusieurs fois par législature pour rencontrer des

a) La coopération interparlementaire des commissions de défense et des affaires étrangères

La politique européenne commune de sécurité et de défense étant une coopération intergouvernementale, il ne serait pas illogique que chaque Parlement se contente de contrôler son Gouvernement par le biais de ses commissions spécialisées, lesquelles sont investies de larges pouvoirs. En particulier, ils peuvent se rendre à l'étranger ou inviter des délégations étrangères parlementaires ou gouvernementales, par exemple, pour échanger les différents points de vue. Cependant, pour des raisons pragmatiques d'emploi du temps, ces échanges doivent se dérouler dans un cadre organisé. Cela n'a pas été possible tout de suite. Lors de l'échec de la CED, il a fallu trouver une alternative très rapidement, ce qui n'a pas permis de dégager du temps pour débattre de la mise en place d'une structure parlementaire. Cette alternative fut le traité de Bruxelles modifié avec la mise en place de l'assemblée de l'UEO. Lorsque la PESCD s'est développée, d'autres assemblées parlementaires existaient en plus de cette dernière, comme l'assemblée de l'OTAN ou de l'OSCE. Les parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires se sont imposés dans les parlements nationaux pour traiter de toutes les questions européennes y compris pour les questions de sécurité et de défense. Aussi, depuis 1994, les Présidents des commissions de défense et des affaires étrangères des Parlements nationaux des pays membres de l'UE et des pays candidats se réunissent une fois par semestre au début de chaque nouvelle présidence. La première journée de réunion est exclusivement réservée aux membres de l'UE afin qu'ils puissent discuter confidentiellement de ce qu'ils décident. Les autres journées permettent aux candidats de participer aux débats. Cette rencontre est toujours dépourvue de fondement légal et de secrétariat.

le statut d'une commission permanente. L'organe de l'Assemblée nationale française est la « Délégation pour les affaires européennes ». La COSAC offre le cadre d'une concertation interparlementaire dans lequel les parlementaires partagent leur expérience commune, prennent en compte les divergences des intérêts en présence afin de s'efforcer de dégager une approche commune. La COSAC est régulièrement informée par la présidence de l'UE, mais elle n'est pas une instance décisionnelle. Les seuls documents émanant de la COSAC sont des procès verbaux et des conclusions. Le protocole n° 9 du 2 octobre 1997 du traité d'Amsterdam a précisé les domaines intéressant la COSAC. Celle-ci peut examiner toute proposition d'acte législatif relative à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. » En outre, elle peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission « toute contribution sur les activités législatives de l'Union, notamment s'agissant de l'application du principe de subsidiarité et des questions relatives aux droits fondamentaux. ». Cette énumération restrictive n'inclut pas les domaines de la sécurité et de la défense. Le rôle de la COSAC reste certes très limité, mais constitue tout de même une démarche intéressante, qui à terme pourrait faire école.

c) Les assises européennes

La déclaration n° 14 du traité de Maastricht a invité les Parlements nationaux à se réunir en conférences afin qu'elles soient consultées sur les grandes orientations de l'Union. Le Président de la Commission et le Président du Conseil font à cette occasion un discours sur l'état de l'Union. Cette conférence ne s'est déroulée qu'une seule fois à Rome en 1990 sur le thème de « l'avenir de la Communauté, les implications pour la Communauté européenne et les Etats membres des propositions relatives à l'union économique et monétaire et à l'union politique et plus particulièrement le rôle des Parlements nationaux et du

nationaux dans les questions relatives à la défense et à la sécurité européennes est peu importante. Qu'en est-il du Parlement européen ?

B/ Le Parlement européen

Les pouvoirs du Parlement peuvent être recherchés au travers de trois prismes que sont le dispositif juridique (a), les faits (b) et le levier budgétaire (c).

a) Le dispositif juridique

En vertu de l'article 5 du traité sur l'UE, le Parlement européen exerce ses compétences d'après les dispositions et dans le sens des traités relatifs à la création de la communauté européenne ainsi que des traités et actes les complétant et les modifiant. Le rôle spécifique du Parlement européen s'inscrit donc très clairement dans les domaines touchant au premier pilier. Une participation aux aspects de la PESC ne peut que se fonder sur le traité sur l'UE. Son article 21 dans son premier alinéa confirme expressément l'existence du Parlement européen et définit sa participation au processus de décisions du Conseil. L'article 28 précise que certaines actions de la PESC sont imputées au budget communautaire pour l'établissement duquel le Parlement dispose de prérogatives. Le traité sur l'Union dote le Parlement, dans le domaine de la PESC, de droits de consultation et d'information mais lui dénie toute participation décisionnelle. Une fois par an, le Président du Conseil l'informe sur les sujets relatifs à la PESC, sans qu'il ait à formuler un quelconque consensus.

La pratique a toutefois développé ces droits, pour le moins modestes, en

directement la PESC sauf lors de sommets spécifiques comme Cologne, Helsinki et Nice par exemple. En outre, à chaque printemps à lieu une consultation avec le Conseil européen et la Commission européenne sur les progrès relatifs à la mise en œuvre de la PESC. Ces deux instances participent en séance à des sessions particulières à la PESC. La présidence du conseil tiennent des colloques trimestriels dans les commissions des affaires étrangères et dans celles de la sécurité commune et de la politique de défense. Ces pratiques ne pouvant se conduire dans le cadre des traités sur l'Union, il s'appuient sur les procédures relatives aux traités des communautés et demeurent donc consultatives et informatives a posteriori. En effet, la consultation a priori n'est pas prévue. Toutefois, le Parlement peut provoquer des consultations en formulant des résolutions avant les sommets importants.

De toutes les façons, ses pouvoirs généraux de contrainte envers les gouvernants sont encore modestes bien que sa médiatisation est susceptible de lui conférer un poids non négligeable et propice à un certain rééquilibrage. En outre, le Parlement a rapidement pris la mesure des avantages qu'il peut tirer de la répartition des compétences entre le haut représentant de la PESC pour l'Union et le commissaire européen chargé des relations extérieures. Il a dès le début tenu à ce qu'ils participent tous les deux à ses consultations.

Les pouvoirs du Parlement en matière de défense et de sécurité sont restreints mais il œuvre pour les élargir.

c) Le levier budgétaire

Les coûts administratifs des organes de l'Union européenne dans le cadre de la PESC sont à imputer, selon l'article 28, paragraphe 2 du TUE, au budget de la Communauté européenne. En ce qui concerne la section des crises, ceci est valable pour les dépenses

qu'elles sont financées par les budgets nationaux. Cela réduirait à néant toute possibilité de participation du Parlement européen. En règle générale, les dépenses relatives aux opérations de Petersberg ne font donc pas partie des 31 compétences du Parlement européen. Pour changer cette situation il faut amender le Traité sur l'Union européenne.

Le Conseil et le Parlement européen négocient, une fois l'an, le montant et la répartition budgétaires des tâches opérationnelles de la PESC. Si aucun accord n'est trouvé, ce sont les sommes de l'année précédente qui sont reconduites. Mais la Commission a par la suite le moyen de modifier la répartition de manière souveraine. Une prise d'influence directe et définitive par le Parlement européen sur des positions individuelles du budget n'est pas possible, et il manque un procédé de consultation sur les orientations générales de la PESC préalables à la budgétisation.

Le Traité sur l'Union européenne prévoit, qu'à l'opposé du Parlement européen, la Commission européenne « est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC » (article 27) et qu'elle « peut saisir le Conseil de toute question relevant de la PESC et soumettre des propositions au Conseil » (article 22). Il convient donc au Parlement européen de s'assurer de la coopération de la Commission européenne. Dans un accord-cadre qui définit les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne approuvé le 5 juillet 2000, il est convenu que « la Commission tient le Parlement pleinement informé ... de ses propositions et initiatives ... afférentes aux secteurs de la PESC ;... en règle générale, la Commission veille à ce que le commissaire ... responsable soit présent chaque fois que le Parlement européen le demande ... ». L'article 24 sur la conclusion d'accords internationaux qui a été ajouté au chapitre de la PESC du Traité d'Amsterdam démontre clairement les limites données par le Conseil au Parlement européen. Ce point du Traité insiste sur le caractère intergouvernemental de la PESC et démontre que des accords dans le cadre de la

par le financement par les budgets nationaux. Ce ne sont encore que les parlements nationaux qui sont en mesure d'influencer d'une manière directe le comportement des gouvernements. Ceci démontre que le Parlement européen est déjà bien équipé mais qu'il ne peut pas effectuer de manière indépendante le contrôle de la PESC et de la PECSD et que les Etats membres ne sont pas prêts à lui octroyer plus de compétences.

En ce qui concerne la relation entre parlementaires et ministres - c'est le cas entre l'Assemblée de l'UEO et le Conseil des ministres - le Conseil européen qui mène la PESC et la PECSD n'a pas à craindre un vote de défiance de la part du Parlement européen. De plus, le Parlement européen ne serait capable, que d'une manière restreinte, de s'exprimer au nom des parlements de pays candidats à l'Union européenne. Le Parlement européen n'a pas les structures appropriées pour la participation de non-membres, telles qu'elles existent dans d'autres assemblées interparlementaires. Il n'existe pas le statut d'associé, ni même de coutume de donner la parole aux membres d'autres assemblées parlementaires.

Le Parlement européen n'a donc que des pouvoirs très restreints en matière de sécurité et de défense. Pas plus que les Parlements nationaux, il ne semble être en mesure, en l'état actuel des choses, de représenter la dimension parlementaire dans le domaine de la sécurité et de la défense européenne. Il nous reste à examiner le rôle que joue et/ou peut jouer l'assemblée parlementaire de l'UEO.

C/ L'Assemblée de l'UEO

Pour mener cet examen, il convient d'abord de revenir sur l'historique de cette assemblée (a), ensuite de décrire ses compétences et ses relations avec le Conseil (b)

l'Union de l'Europe occidentale : « Le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale présentera à une assemblée composée des représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements ». Cette formulation est reprise dans l'article IX du Traité de Bruxelles modifié. Etant donné la réticence des gouvernements à associer une assemblée parlementaire et/ou interparlementaire à la politique européenne de sécurité et de défense, et compte tenu des compétences restrictives de cet article, il paraît étonnant que cette assemblée parlementaire ait pu développer un degré d'indépendance tout à fait unique dans l'histoire des institutions européennes. Au prix d'âpres négociations, c'est dès l'origine qu'il en fût ainsi. Dans son discours du 5 juillet 1955, date de la première réunion de l'Assemblée, que le Président du Conseil des ministres de l'UEO, le ministre belge des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak donne le ton. Il déclare aux parlementaires que le Conseil de l'UEO « a entendu vous laisser la liberté la plus complète, confiant dans votre expérience et votre sagesse ... Il considère que l'organisation de l'Assemblée, ses méthodes de travail relèvent de l'Assemblée elle-même ... L'Assemblée doit être indépendante des autres assemblées et avoir son propre Greffier ... ». Ensuite, l'Assemblée a élargi les thèmes dont elle se saisissait. Les ministres ont soutenu cette démarche en encourageant l'Assemblée, d'une part, à prendre un rôle croissant et, d'autre part à y associer davantage les opinions publiques des Etats membres. La plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, adoptée par les ministres des Affaires étrangères et de la défense de l'UEO, le confirme en 1987 dans l'article 5 de son introduction : « Nous attachons une grande valeur à l'engagement continu, dans cet effort, de l'Assemblée de l'UEO, qui est le seul organe parlementaire européen mandaté par traité pour débattre de tous les aspects de la sécurité, y compris les questions de défense ». En décembre 1996, le Président de la République française Jacques Chirac, évoque à nouveau le lien avec l'opinion publique en déclarant devant l'Assemblée, que « la création d'une Europe de la défense et de la sécurité ne se fera pas sans l'adhésion

particulier, l'Assemblée peut délibérer sur toute question relevant du Traité de Bruxelles, et sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Conseil ». L'assemblée établit son ordre du jour et élargit ses compétences à toute question relevant du traité, même en dehors du rapport annuel du Conseil. Elle a dès lors vocation à délibérer tous les sujets liés à la défense, à la politique étrangère et de sécurité, au développement de la base technologique européenne et de toute mesure nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe. L'UEO qualifie sa fonction de parlementaire, ce qui la distingue de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe dont les délibérations ont un caractère purement consultatif. Les gouvernements ont accepté cette procédure qui a mené à un double élargissement des pouvoirs par rapport au Traité. C'est un fait sans précédent et sans succession dans l'histoire des parlements internationaux. Une démarche d'une pareille audace serait sans doute souhaitable pour asseoir la dimension parlementaire de la PECSD. L'indépendance administrative tient au fait qu'en installant sa propre structure administrative, l'article XI de la Charte donne au secrétariat de l'Assemblée un statut particulier et rend ainsi l'Assemblée indépendante du personnel du secrétariat général de l'UEO, donc des gouvernements.

b) Les pouvoirs de l'Assemblée de l'UEO et ses relations avec le Conseil

L'Assemblée de l'UEO compte 115 membres titulaires et autant de suppléants. Ces derniers peuvent remplacer ponctuellement les titulaires, ce qui n'est pas le cas pour les assemblées nationales, mais qui est classique pour les assemblées interparlementaires. Outre le fait que cela diminue considérablement l'absentéisme, cette possibilité fait que ce sont 230 et non 115 parlementaires qui travaillent les dossiers. En ajoutant les représentants des parlements des pays associés et observateurs il y a environ 300 parlementaires qui participent

rapport annuel du Conseil à l'Assemblée de l'UEO est le moment fort , d'une part, pour les relations entre cette dernière et les gouvernements réunis au Conseil et, d'autre part, pour l'accompagnement parlementaire des activités intergouvernementales. Ce rapport est une obligation formelle prévue à l'article IX du Traité de Bruxelles modifié. Le rapport annuel est également un élément clé de la transparence, puisque les pays membres doivent se mettre d'accord sur sa publication. Partant, les gouvernements sont ainsi obligés de s'exprimer sur leurs choix et sur leurs évaluations.

L'Assemblée n'est pas partie prenante à la nomination du Secrétaire général du Conseil et aucune procédure de défiance n'est prévue, mais le règlement prévoit la possibilité d'une sanction politique. L'assemblée peut voter une motion de désapprobation de l'ensemble ou d'une partie du rapport. Cette procédure peut être assimilée à une motion de censure dans la mesure où elle prévoit un quorum, une période de réflexion et de consultation de 24 heures entre le dépôt de la demande et le vote de la procédure. L'Assemblée a eu recours à cette disposition du règlement une seule fois, mais c'est également le cas de nombreuses assemblées parlementaires nationales. Depuis ce précédent de 1967, un certain nombre de rencontres non officielles se sont établies dans le but de pallier les lacunes éventuelles des rapports annuels. L'assemblée jouit d'un rôle d'impulsion politique important qui s'est souvent traduit par des actes concrets comme, par exemple, la création du Centre satellitaire de l'UEO à Torrejón.

Les recommandations, les résolutions, les questions et la délibération du rapport annuel complètent le dialogue formel entre gouvernements et parlementaires. Des contacts informels entre parlementaires et représentants du Conseil et du secrétariat général, mais aussi avec les représentants de l'OTAN sont fréquents. Une partie de ces contacts informels furent formalisés par la déclaration de Rome en 1984.

L'Assemblée de l'UEO ne dispose pas des prérogatives d'une assemblée

européenne constituée de députés nationaux devint le modèle d'organisations parlementaires destinées à accompagner les différentes coopérations intergouvernementales. L'Assemblée de l'UEO, instituée en 1954, la conférence parlementaire de l'OTAN, créée en juillet 1955 et l'assemblée de l'OSCE, fondée en avril 1991 à Madrid sur la base de la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe » de 1990, en sont de bons exemples. Il faut toutefois noter que contrairement à l'assemblée de l'UEO, celles de l'OTAN et de l'OSCE ne sont pas prévues par une norme juridiquement contraignante. En revanche, l'assemblée de l'UEO est moins puissante que les deux autres dans la mesure où les Gouvernements n'ont fait que très rarement appel à l'UEO pour coordonner les activités de sécurité et de défense.

L'Assemblée de l'OSCE, quant à elle, est concernée notamment par la prévention des conflits et du rétablissement de l'ordre démocratique et étatique. Un rapprochement entre cette assemblée et celle de l'UEO aurait pu se concevoir. En ce qui concerne l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, son président, M. Javier Ruperez, avait proposé lors de la dernière session de l'assemblée à Budapest (le 26-30 mai 2000) que dans l'avenir, ce serait l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le Parlement européen conjointement, qui pourraient assurer la dimension parlementaire de la PECSO. Les assemblées parlementaires de l'OTAN et de l'UEO traitent des mêmes sujets, à savoir des questions de sécurité et de défense, mais l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a une perspective transatlantique et les partenaires nord-américains y occupent une place prépondérante. Il est difficile d'imaginer que l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sous sa forme actuelle puisse être l'interlocuteur parlementaire du Conseil européen en ce qui concerne les décisions à prendre dans le cadre de la PECSO, laquelle est fondée sur l'autonomie des 15 membres de l'Union européenne.

La représentation parlementaire de la coopération intergouvernementale

en général et celle relative à la politique européenne de sécurité et de défense en particulier est

1.3 LES LIMITES DU CONTROLE INTERPARLEMENTAIRE ET LES PROBLEMES LIES AU TRANSFERT DES RESPONSABILITES DE L'UEO A L'UE

A/ Les limites du contrôle interparlementaire

Les assemblées interparlementaires n'ont que peu de pouvoirs par rapport aux parlements nationaux, mais cela ne diminue pas leur rôle qui est de promouvoir la coopération internationale et d'exercer une influence sur les gouvernements. C'est ce rôle lui-même qui peut paraître quelque peu restreint. En effet, créer une assemblée interparlementaire par traité international témoigne d'une forte volonté politique. Il peut donc sembler étonnant de ne pas donner à l'assemblée souhaitée d'importants pouvoirs, mais cet état de fait résulte d'une combinaison de facteurs.

D'abord, les membres de l'assemblée interparlementaire sont les parlementaires nationaux qui siègent dans les délégations de l'assemblée du Conseil de l'Europe. Les pays observateurs et associés ne connaissent pas cette contrainte, ce qui est un avantage. Non seulement, ils réussissent à trouver assez de spécialistes dans les commissions permanentes, mais ceux-ci sont moins surchargés. S'il est important d'envoyer au sein des différentes assemblées interparlementaires les spécialistes issus des commissions des parlements nationaux, il est tout aussi important qu'ils puissent fournir un travail de qualité. Plus les parlementaires représentent les commissions nationales compétentes, plus les assemblées interparlementaires pèsent politiquement dans leur domaine de compétence et plus les parlements nationaux seront influents dans les politiques de coopération intergouvernementales.

de renforcer l'expertise en matière de sécurité et de défense dans les délégations des pays membres. Le Conseil a refusé.

Ensuite, les parlements nationaux entretiennent des relations ambiguës avec les structures interparlementaires qu'ils considèrent soit comme inutiles, soit comme concurrentes. L'écho du travail des assemblées interparlementaires dans les parlements nationaux est très faible. Le travail des délégations nationales est aussi peu préparé que suivi par les assemblées nationales, ce qui provoque un manque de coordination entre parlements nationaux et les assemblées interparlementaires et une faiblesse d'information des parlements nationaux. Les sessions des assemblées interparlementaires ne sont presque jamais précédées et suivies de débats parlementaires dans les assemblées parlementaires nationales. Les relations entre les parlements nationaux et les assemblées interparlementaires sont finalement assez faibles et ces dernières sont souvent perçue comme très lointaines. Le fait que ce sont des membres des parlements nationaux qui y siègent et constituent ces assemblées interparlementaires n'atténue pas cette vision négative.

Du côté des assemblées interparlementaires également, de nombreuses critiques peuvent être formulées. Du témoignage des parlementaires eux-même, le caractère des sessions se rapproche plus de celui d'une conférence permanente que celui d'une séance parlementaire. L'absence de bureaux individuels, d'assistants parlementaires et de groupes politiques structurés empêche de travailler dans des conditions optimales. De même, les obstacles de la langue ne doivent pas être négligés. En comparaison des usages des assemblées parlementaires nationales, le Conseil des ministres est particulièrement ménagé par les parlements interparlementaires. Le droit de convoquer les ministres aux sessions et aux réunions des commissions n'est pas accordé aux instances interparlementaires, alors que ce serait utile en cas d'urgence, ce qui par nature peut concerner le domaine de la défense et de la sécurité.

Enfin, le manque de couverture médiatique des assemblées elles-mêmes et le

B/ Les problèmes soulevés par le transfert des compétences de l'UEO à l'Union européenne dans le domaine parlementaire

A l'occasion du sommet de Cologne, M. Wolfgang Behrendt, député, avait dénoncé qu'« une vacance de la participation parlementaire à la politique européenne de sécurité et de défense » serait inévitable si « aucune règle véritablement contraignante n'est établie et adoptée pour la dimension parlementaire de cette politique ». Les pays membres de l'Union européenne sont tous des démocraties. Les actions internationales de leur gouvernement sont contrôlées par leur parlement national, ce qui semble suffire à la plupart des parlementaires et surtout à l'ensemble des parlements nationaux. L'OTAN, organisation purement intergouvernementale fonctionne très bien et provoque beaucoup moins de soucis au regard de la nécessité de la dimension parlementaire. En outre, l'existence du Parlement européen tend à occulter le problème. Il faut d'abord noter que, contrairement à l'UE, l'OTAN n'a pas vocation à intégrer les Etats dans une structure supranationale multidimensionnelle. Il convient ensuite de rappeler qu'outre le fait que ses prérogatives sont finalement moins étendues que celles de l'assemblée de l'UEO, le Parlement européen représente la volonté communautaire tandis que les parlements nationaux formulent plutôt les volontés des différents peuples européens. D'ailleurs, les commissions des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen ont proposé dans un projet d'avis à transmettre à la commission des affaires constitutionnelles, que « lorsque les fonctions de l'UEO pour l'exécution des missions de Petersberg seront transférées à l'UE, il sera nécessaire d'établir une nouvelle disposition prévoyant la participation parlementaire en ce qui concerne le second pilier ». Cette proposition n'a pas été reprise par la commission des affaires constitutionnelles, en raison de la légitime nécessité de fonder la dimension parlementaire sur un traité en l'occurrence le

Constitutionnellement, les parlements nationaux jouent un rôle décisif lorsque cela touche à la sécurité et la défense. Les décisions qui s'y rapportent sont une prérogative nationale et la décision de faire appel aux moyens militaires nationaux pour la conduite par les Européens d'opérations militaires demeure la prérogative des parlements nationaux. Il est donc essentiel de garantir le maintien de la participation collective des représentants des parlements nationaux dans le processus de prise de décisions relatives aux questions de défense. Ce sont les principales raisons pour lesquelles l'Assemblée de l'UEO a plaidé pour la continuation de la tradition parlementaire qu'elle a mise en place.

Au point de vue des relations internationales, les questions de sécurité et de défense européenne touchent plus de pays que les dix membres de l'UEO, les quinze membres de l'Union européenne ou les membres européens de l'OTAN. C'est la raison pour laquelle, quelques années après la chute du mur de Berlin, l'UEO a commencé à intégrer d'autres pays, notamment les PECO dans le dialogue de sécurité et de défense. Pour des raisons de continuité et pour reconnaître leur travail et leur engagement il est souhaitable que la nouvelle structure parlementaire assure que ces pays puissent maintenir un niveau de participation au moins égal à celui d'avant le transfert des fonctions de l'UEO vers l'Union européenne. L'Union européenne ne doit pas et ne peut pas offrir à ces pays, soit au Conseil, soit au Parlement européen, la même structure de participation qu'à l'UEO et à son Assemblée. La participation des membres de l'OTAN n'étant pas membres de l'Union européenne est hautement souhaitable dans la mesure où ils seront probablement fournisseurs de ressources lorsque l'Union européenne décidera d'entamer une mission de type Petersberg. Il serait en effet inconcevable que la nouvelle politique européenne commune en matière de sécurité et de défense aboutisse à une diminution de la participation des alliés européens de l'OTAN à l'édification de la défense européenne .

membres de l'UE. Il s'agit maintenant au delà de la constatation de carence de cette dimension d'imaginer, en toute modestie, comment elle pourrait être mise en oeuvre.

II QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR ETABLIR UNE DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE

Au regard de ce qui précède, trois pistes sont à privilégier d'emblée. Peuvent permettre de mettre en place une réelle dimension parlementaire le Parlement européen (section 2.1), une deuxième assemblée parlementaire de l'UE (section 2.2) ou encore une autre assemblée interparlementaire (section 2.3).

2.1 LE PARLEMENT EUROPEEN

Feira (le 19 et 20 juin en Portugal 2000) la modification de l'article 21 du Traité sur l'Union européenne afin d'y inclure expressément la PECSD. Les gouvernements n'ont pas immédiatement répondu. Le mode de désignation du Parlement européen est souvent critiqué. Le mode d'élection est, en règle générale, le scrutin proportionnel dans le cadre de vastes circonscriptions. En effet, les députés des parlements nationaux identifient ce point de faille qui diminue, selon eux, la capacité du Parlement européen de légitimer l'activité gouvernementale. Ce sont les députés nationaux et non les députés européens qui sont en premier lieu tenus responsables des activités de l'Union européenne par la population dans les circonscriptions nationales. Cela est perçu comme un déficit démocratique de l'Union, mais ce mode de scrutin est fixé par chaque Etat membre. Il s'agit donc bien des volontés nationales qui s'accordent pour faire en sorte que le Parlement européen demeurent éloigné de la base électorale. En reconnaissant cette faiblesse, dans un avis transmis à la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen, les commissions des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense avait déclaré que « lorsque les fonctions de l'UEO pour l'exécution des missions de Petersberg seront transférées à l'Union européenne, il sera nécessaire d'établir une nouvelle disposition prévoyant la participation parlementaire en ce qui concerne le second pilier, par exemple sous forme d'une assemblée conjointe des parlements nationaux et du Parlement européen ».

Le Parlement européen est statutairement le Parlement des Etats membres de l'Union européenne et uniquement cela. Il ne peut donc pas inclure des ressortissants d'Etats non membres dans une structure ad hoc. Or, comme il a déjà été expliqué, pour pouvoir connaître de décisions concernant d'autres pays, il est nécessaire de leur offrir un statut d'observateur. Cela serait d'autant plus opportun que les assemblées interparlementaires qu'il serait sensé remplacer le font depuis longtemps et ceci sous l'impulsion et avec le soutien des gouvernements. Il est évident qu'une PECSD, qui

traitées au deuxième pilier. Ce sont justement les deux gouvernements (Britannique et français) qui ont oeuvré par leur déclaration de St. Malo en 1998 pour le lancement de la PECSO, qui se sont déclarés défavorables à une extension des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine de la PECSO. Cette dernière peut être considérée comme partie intégrante de la PESC qui est, elle, une composante du Traité sur l'Union européenne. Elle y figure de manière indépendante comme deuxième pilier avec les Traités des Communautés européennes (premier pilier) et de la coopération dans les domaines de la politique intérieure et juridique (troisième pilier). Le principe de la séparation entre les relations extérieures des Communautés européennes d'un côté et de la coopération intergouvernementale des pays membres de l'autre côté est maintenu. Contrairement à la politique agricole commune (PAC) ou à la politique commune de commerce, « commune » signifie ici seulement que les pays membres utilisent le cadre institutionnel de l'Union européenne pour se mettre d'accord sur les intérêts communs en ce qui concerne la politique extérieure de sécurité ou de défense, sans toutefois lui déléguer des compétences de décisions politiques ou de contrôle. En ce qui concerne la politique européenne de défense et de sécurité, les européens devront donc agir dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, c'est à dire par l'intermédiaire du Conseil européen, du Conseil Affaires générales, et des réunions des ministres de la défense, mais pas en associant directement le Parlement européen.

Le Parlement européen a également proposé au Conseil européen de Feira « d'établir, dans le cadre de la PECSO, un « Forum interparlementaire européen en matière de sécurité et défense » (FIESO), dans lequel le Parlement européen serait présent à côté des parlements nationaux et qui s'inspirerait de la composition à 28 de l'Assemblée de l'UEO, sachant que les Etats non membres de l'Union européenne y auraient le statut d'observateur. Ce forum serait créé, aux côtés de l'actuelle COSAC, par l'intermédiaire d'un protocole annexé au TUE. Cette proposition très novatrice prévoyait

les pays associés elle perdrait du même coup son meilleur avantage vis-à-vis du Parlement européen.

Cette proposition de forum témoigne bien des rapports de force et des enjeux de pouvoirs entre les différents parlements. Ces luttes ne font d'ailleurs que refléter celles qui se sont déroulées dans tous les domaines entre l'UE et les Etats membres. Celles-ci finissent toujours à long terme par tourner à l'avantage de la première au détriment de la seconde. Tel est le destin logique de la construction européenne : une marche lente mais certaine.

Il semble évident que les parlements nationaux vont préférer être représentés dans un organe interparlementaire distinct et indépendant du Parlement européen. C'est dans ce sens que se présentent les autres axes de réflexion.

2.2 UNE DEUXIEME CHAMBRE EUROPEENNE

L'idée n'est pas nouvelle. Toute les structures fédératrices comportent une seconde chambre parlementaire, laquelle représente les entités fédérées. Dans le cadre précis de l'Union européenne, plusieurs propositions sont allées dans ce sens.

A/ L'initiative de Joschka FISCHER

L'idée d'instituer à côté du Parlement européen une deuxième Chambre législative représentant les Etats membres soit par les gouvernements, soit par les parlements nationaux a toujours été présente. Elle a été reprise dans le cadre des discussions sur une

prononcé à l'Université Humboldt de Berlin. Il avait proposé à l'Union européenne de passer d'une confédération à une fédération dotée de sa propre structure parlementaire bicamérale. Les réactions à ce discours avaient été parfois assez vives. Le ministre allemand des Affaires étrangères avait proposé en tant que « vision personnelle ... à titre d'Européen convaincu et de parlementaire allemand » sa réflexion sur la finalité de l'Union européenne. Sur le plan institutionnel son initiative visait à substituer aux parlementaires du Parlement européen des représentants des parlements nationaux. Il proposait ensuite la création d'une deuxième sur le modèle du Sénat américain ou du Bundesrat allemand. C'est à dire que celle-ci serait composée de représentants élus dans le cadre de circonscriptions nationales et/ou de représentants des différents gouvernements. Cependant, il n'indique pas quelles seront les compétences de cette chambre. En conséquence il dépend largement de sa composition si cette chambre peut ou non assumer la responsabilité parlementaire pour la PECSD.

L'initiative n'est pas en elle-même fondamentalement intéressante dans le sens où elle n'est ni innovatrice, ni même détaillée, mais elle a eu le mérite de ne pas passer inaperçue et de relancer le débat. Il est clair que la dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense s'intègre dans le cadre plus général de la dimension parlementaire de la construction européenne. Partant, elle pose le problème de la distinction entre l'Europe des Nations et l'Europe fédéraliste. Joschka FISCHER a montré qu'il penchait nettement pour la seconde formule. Avec l'intérêt public retrouvé, Jacques Toubon, l'ancien ministre français de la Justice, et Alain Juppé, l'ancien Premier ministre français, n'avaient pas tardés à répondre en présentant leur projet commun d'une Constitution européenne quelques jours avant le Conseil européen de Feira le 19 et 20 juin 2000. Celle-ci prévoyait également d'instituer une seconde chambre : la « Chambre des nations ». La formulation fait preuve de la volonté de ne pas réveiller le réflexe des anti-fédéralistes. La notion d'une deuxième Chambre regroupant les gouvernements des Etats membres fait, en effet, référence à une Europe fédérale.

un deuxième organe législatif à côté du Parlement européen est redevenue d'actualité et le demeure encore aujourd'hui. Pourtant, en qualifiant cette idée de personnelle, il n'était pas allé au bout de sa logique. Le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, M. Védrine, avait déclaré que M. Fischer « a parlé à titre personnel, et non pas au nom du Gouvernement allemand. Sa proposition n'est donc pas sur la table de la conférence intergouvernementale ».

Pourtant cette question fondamentale ne pourra pas être éludée à jamais. Il convient de remarquer que la Convention travaille sur un projet de Constitution. L'Union est fondée sur un ensemble de traité. C'est la caractéristique d'une organisation internationale, ce que n'est plus l'UE. Or la Constitution consentie par plusieurs entités d'essence étatique est le fondement d'une fédération, ce que n'est pas ou pas encore l'UE. L'UE est une organisation sui generis. Le projet de Constitution d'Alain Juppé et de Jacques Toubon est également au cœur de cette problématique.

B/ Le projet de Constitution européenne d'Alain JUPPE et de Jacques TOUBON

Le Figaro du 16 juin 2000 les avaient qualifiés des « plus européens de non-fédéralistes ». Ils avaient proposé un « instrument de réflexion » qui condamne les structures institutionnelles en place dans l'Union européenne parce qu'elles seraient « à bout du souffle ». Leurs propositions pour la nouvelle structure institutionnelle sont brutales. Ils proposent, entre autres, l'élimination de la Commission européenne et son remplacement par un Gouvernement européen nommé par le Conseil européen. La suggestion de créer à côté du Parlement européen une deuxième chambre appelée « Chambre des nations » et regroupant, selon des modalités encore à déterminer, des représentants des parlements nationaux rappelle

chargée de veiller à l'application du principe de subsidiarité qui est formellement institué depuis l'origine mais qui n'est pas complètement respecté. Il s'agit de mieux répartir les compétences entre l'Union européenne, les nations et les régions. L'idée, bien que commune n'en est pas pour autant louable, mais le projet Juppé/Toubon ne précise pas la délimitation. Il n'explique pas davantage ce que cela implique en termes de réduction ou d'accroissement des compétences de l'Union européenne. Leur projet permettrait à cette deuxième chambre de se mettre au dessus même la Cour européenne de Justice. Cela ne correspond pas à un équilibre des pouvoirs qui repose sur le triptyque exécutif, parlementaire et judiciaire. En fait, c'est la mesure de sauvegarde qui est intéressante car elle permet d'agir en amont de la décision alors que le pouvoir judiciaire ne peut se mettre en oeuvre qu'une fois que celle-ci a obtenu force de loi. Cette procédure de sauvegarde permettrait à la deuxième chambre, sur la demande d'un Etat membre de suspendre une décision si celle-ci a été jugée contraire aux orientations fondamentales de l'Etat concerné. Une fois suspendue, la mesure doit être nouvellement négociée. Cette deuxième chambre n'est donc pas spécialement conçue pour traiter des questions intergouvernementales, mais pourrait s'occuper de toute question communautaire. Le projet ne concerne pas spécifiquement les domaines de la sécurité et de la défense ; les intentions du projet sont en effet plus globales. Etant donné le spectre des compétences et la légitimité qui seraient les siennes, la politique européenne de sécurité et de défense pourrait être suivie par une telle assemblée européenne qui ne se limiterait pas au premier pilier.

Cette problématique de la seconde chambre pourrait être abordée par la Convention, mais en l'état actuel des travaux, il est encore tôt pour en tirer des conclusions. Il convient donc à présent d'étudier l'opportunité d'un modèle interparlementaire.

A/ Une « COSAC de défense »

Malgré le fait que son dispositif soit limité, plusieurs propositions vont dans le sens de son renforcement. D'autres militent pour que la COSAC serve de modèle pour inspirer la création d'organes de parlements nationaux spécialisés en matière de défense et de sécurité. En réunissant les commissions chargées de la défense, la « COSAC de défense » présenterait le double avantage de réunir des parlementaires nationaux et des spécialistes de la défense et de la sécurité issus des commissions compétentes en la matière. Sur le fondement du protocole n° 9 du Traité d'Amsterdam, déjà évoqué, il est concevable d'imaginer une extension des pouvoirs qui permettrait à cette conférence des commissions de la défense de se réunir régulièrement et d'entamer un dialogue interparlementaire profond et permanent. Le droit de proposer des contributions sur les activités législatives de l'Union et de pouvoir les adresser aux parlements des Etats membres et au Parlement européen, aux gouvernements des Etats membres ou à la Commission européenne serait une innovation importante. Aucun Parlement national ne peut le faire, du moins en droit. Pour chacun, le Gouvernement national est le seul interlocuteur et destinataire des déclarations d'opinion. Il reste à trouver une solution pragmatique permettant aux délégations de parler au nom et pour le compte de leur Parlement. L'articulation doit être plus efficace que ce qu'elle est. Elle suppose d'abord et avant tout une plus grande implication des parlements. Ensuite demeure la question de l'aboutissement à un consensus pour dégager une contribution efficace. Des réponses satisfaisantes existent dans d'autres structures institutionnelles ou non. En outre, il faut remarquer que le pouvoir parlementaire n'est pas soumis aux mêmes contraintes temporelles que le pouvoir exécutif qui est plus impliqué dans l'action directe de court terme. Ce problème est crucial dans le domaine de la sécurité et de la défense où la décision est souvent

qui se situerait en deçà de celui d'une seconde chambre, mais qui dépasserait celui de l'assemblée de l'UEO.

B/ L'Assemblée de l'UEO

Au cours de la présidence française du second semestre 2000, le directeur des affaires stratégiques du ministère des affaires étrangères avait annoncé au nom de son ministre que « nous devons tenir compte du fait que du jour où l'Union européenne sera dotée des structures définitives pour la PESD, l'UEO aura achevé sa mission opérationnelle au titre des tâches dites de Petersberg. Notre objectif durant la présidence française sera donc de préserver dans l'organisation tout ce qui doit l'être, tout en ajustant l'UEO à la réalité de la nouvelle PESD ». Dans son discours, il précise les fonctions à conserver. « Les décisions des Conseils européens ... ne rendent pas caduc le Traité de Bruxelles modifié : l'Article V du Traité continuera à incarner l'engagement de solidarité qui nous lie ... Cet engagement ... continuera à être incarné par la permanence du Conseil [de l'UEO] ... L'UEO continuera à remplir sa fonction de forum élargi en matière de sécurité et de défense ». Le discours n'évoque plus l'assemblée parlementaire mais la réflexion parlementaire. Sans lien avec ce que le Conseil de l'Union européenne fera en matière de sécurité et de défense, cette réflexion parlementaire connaîtra vite des limites. En outre, étant donné la perspective probable, à terme, d'une clause d'assistance mutuelle entre les Etats membres, le Traité de Bruxelles pourrait un jour devenir obsolète. Une solution liant les parlementaires avec l'Union européenne semble préférable.

C'est pourquoi les parlementaires ont demandé que l'Assemblée de l'UEO reçoive un nouveau mandat adapté à la réalité politique. Il s'agissait de trouver une formule appropriée pour permettre la continuation de ce travail de suivi parlementaire qui doit porter aussi sur toutes les activités et décisions émanant des organes de l'Union européenne dans les domaines

différents cercles de pays : les quinze membres de l'Union européenne ou les dix membres de l'UEO d'abord mais également aux pays non-membres de l'Union européenne notamment les membres européens de l'OTAN. D'autres pays seraient liés par des accord bilatéraux. Un protocole à signer volontairement par une partie des Etats membres aurait, en revanche, l'inconvénient d'être moins contraignant pour le Conseil des quinze et ne renforcerait pas nécessairement la crédibilité de la PECSD. Sa composante parlementaire qui lui donne sa légitimité démocratique ne serait qu'incomplète. Une décision du Conseil de l'Union européenne reconnaissant les compétences de l'assemblée et lui confiant un fondement juridique pourrait être envisagée. La publication d'un rapport annuel à l'Assemblée de l'UEO sur les activités de sécurité et de défense du Conseil a été suggéré par la France.

Si ce n'est pas le Conseil qui refuse d'être l'interlocuteur des parlementaires, des formules plus souples peuvent être imaginées, comme par exemple le regroupement entre les dix représentants des Etats membres de l'UEO et le COPS. Ils seraient chargée par les ministres d'informer les parlementaires d'une manière informelle sur les activités de la PECSD. Cette formule enlèverait cependant à l'assemblée beaucoup des prérogatives que furent les siennes.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer l'initiative de Lisbonne.

C/ l'Assemblée européenne de la sécurité et de la défense – l'AESD (« l'initiative de Lisbonne » de l'Assemblée de l'UEO)

Pour prévenir l'installation d'un nouveau déficit démocratique en Europe, l'Assemblée de l'UEO a adopté lors de sa session spéciale à Lisbonne une position qui prévoit : « de prendre sans délai les mesures nécessaires en vue de transformer l'Assemblée de l'UEO en

structure parlementaire compatible avec les structures de l'Union européenne. La décision n° 23 stipule ensuite que «les délégations des pays européens de l'OTAN non membres de l'Union européenne et celles des candidats à l'adhésion à l'Union européenne aient des droits de participation au moins équivalents à ceux que ces pays ont acquis à l'assemblée de l'UEO en tant que membres associés et associés partenaires ». Ce dispositif introduit un élément de continuité par rapport à l'Assemblée de l'UEO, mais il s'agit aussi d'un point qui transgresse la logique de la compatibilité des structures parlementaires et intergouvernementales. Il sera donc difficile de respecter les deux conditions prescrites par la décision n° 23, mais le fait de proposer une assemblée interparlementaire qui permette de faire participer une trentaine de pays est capable d'y pallier. Néanmoins, il faut constater que plus la nouvelle formule s'éloigne du format à 15 de l'Union européenne, plus il sera difficile de la faire accepter par le Conseil européen. Le 7 juin 2000 l'assemblée de l'UEO a adopté la décision n° 24 et a changé de nom. Elle s'est appelée « Assemblée de l'UEO/Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense » (AUEO/AEiSD). Elle a ainsi réagi à l'établissement au sein du Conseil de l'Union européenne des organes intérimaires (COPSi, comité intérimaire militaire et Etat major intérimaire) de la gestion des crises. Le même jour, une commission de pilotage composée d'un représentant de chaque pays membre de l'UEO fût créée. Le Parlement européen a été invité à y envoyer un observateur. Cette disposition a été incluse pour respecter le souhait exprimé dans le passé par les gouvernements de coopérer avec le Parlement européen. Pour le Parlement européen une coopération avec des parlementaires nationaux n'est pas chose nouvelle. Il la pratique depuis longtemps avec l'appui des gouvernements dans le cadre de la COSAC. Si les gouvernements reconnaissent aux parlements nationaux un droit de participation collective aux activités communautaires de l'Union européenne, il semble logique d'appliquer ceci lorsqu'il s'agit de la participation de ces derniers aux activités intergouvernementales, y compris la PECSO. Dans la COSAC le Parlement européen ne dispose que de six membres, ce qui correspond à un grand Etat membre. Ce serait le même

CONCLUSION

La dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense peut se concevoir au travers de deux types d'assemblées parlementaires : le Parlement européen ou une assemblée regroupant des parlementaires nationaux. Etant donné la résistance de certains gouvernements importants de l'UE de donner au Parlement européen plus de compétences qui le rendraient capable de traiter des domaines de sécurité et de défense d'une manière plus pertinente et non pas réduite aux fonctions d'une assemblée purement consultative, l'alternative s'impose, au moins à moyen terme. Ce qui concerne la sécurité et la défense touche la sensibilité et la souveraineté des Etats mêmes. Même si pour l'heure, dans le cadre de la PECSO seule la gestion des crises est concernée, les prérogatives des parlements nationaux restent pour le moment entières. Les débats récurrents sur les institutions européennes et notamment sur la création d'une deuxième chambre ont ouvert la voie à une implication institutionnalisée des parlements nationaux qui va au-delà des dispositions des Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Il reste à mettre à l'épreuve le volonté réelle de créer une institution nouvelle, sans quoi l'accompagnement parlementaire se fera par une démarche plus modeste, moins visible sur le plan institutionnel, mais plus réaliste et peut-être pas moins efficace.

Etant donné l'histoire du développement des pouvoirs du Parlement européen, lent mais sûr, il semble très probable que, d'ici dix à quinze ans, celui-ci se verra doter de plus d'influence sur les décisions des institutions gouvernementales. Le levier budgétaire qui n'est pas encore efficace pourrait, comme c'est souvent le cas dans toutes les avancées

Lisbonne qui s'impose au premier plan. Elles réunit les conditions les plus importantes identifiées plus haut. L'UEO étant mandatée par les parlements nationaux, ses membres sont désignés par les parlements nationaux. Dotée d'un fondement juridique potentiel fort, elle peut obliger le Conseil à lui transmettre un rapport annuel. Le forum d'échange établi entre les parlementaires de plus de 28 pays permet de les associer. L'extension du mandat pour l'Assemblée de l'UEO existante constituerait une opération tout à fait possible. La création d'une assemblée telle que l'AESD qui pourrait devenir une deuxième chambre se rapproche du modèle idéal, mais sa réalisation paraît bien peu probable. La différence entre l'AESD et l'Assemblée de l'UEO qui doit continuer d'exister pourrait cependant être comblée par l'audace. Comme il a été dit, elle en a déjà fait preuve, mais à une époque où elle était plus active.

Quoi qu'il en soit, il faut être imaginatif pour concevoir une solution pragmatique, politiquement acceptable par toutes les parties prenantes et capable de mettre en œuvre un accompagnement efficace de la politique européenne de sécurité et de défense. C'est d'autant plus vrai qu'elle est elle-même en construction. L'Assemblée de l'UEO a proposé une structure convaincante et basée sur son propre modèle avec comme innovation la participation du Parlement européen, mais elle est confrontée à un dilemme. Soit elle tente d'exclure le Parlement européen et alors, elle a peu de chances de voir sa démarche aboutir, soit elle l'associe trop et alors elle achèvera sa disparition définitive. Ce qui plaide pour elle, c'est le fait qu'elle associe les pays non membres de l'Union, en particulier les membres de l'OTAN qui sont concernés au premier chef par la politique européenne de sécurité et de défense. Concernant le fondement juridique de l'AESD ou de tout autre projet visant à l'accompagnement parlementaire de la PECSO se présentent quatre possibilités : l'amendement du Traité sur l'Union européenne, un protocole annexé au T-UE, un accord en application de l'article 24 du T-UE, une déclaration des gouvernements. Si l'AESD existe un

Cette suggestion prévoit la création – dans l’enceinte de l’Assemblée de l’UEO – d’une commission spéciale qui soit composée de représentants des 15 pays membres de l’Union européenne. Pour des raisons de compatibilité avec le Conseil de l’Union européenne et les autres structures institutionnelles de l’Union européenne ce format à 15 est indispensable. Cette commission composée des mêmes parlementaires qui siègent à l’Assemblée de l’UEO garderait sa place et son rôle prévus par le Traité de Bruxelles modifié. Un embryon pour cette commission spéciale pourrait constituer le bureau de l’assemblée actuelle (réunissant les vice-présidents des dix Etats membres qui sont tous Etats membres de l’Union européenne) élargi aux représentants des pays observateurs. C’est à travers l’Assemblée de l’UEO que les pays non-membres de l’Union européenne garderaient leur prérogatives acquises à l’Assemblée de l’UEO et continueraient à participer au dialogue parlementaire sur la politique européenne de sécurité et de défense. Cette solution, qui est minimale sur le plan institutionnel, nécessite évidemment l’accord des gouvernements. Cette commission spéciale s’inscrirait dans la tradition construite par les gouvernements et les parlementaires au moment de la création de l’Assemblée de l’UEO il y a presque 50 ans.

Il est également fort probable que les commissions des Affaires étrangères de parlements nationaux réclament le droit de participer à l’accompagnement parlementaire de la PECS. La proposition de créer un groupe de réflexion sur le sujet a déjà été évoquée lors de la dernière conférence des commissions des Affaires étrangères des Etats membres de l’Union européenne à Paris. Les parlements nationaux seront toujours d’une façon ou d’une autre associés à la dimension parlementaire européenne dans tous les domaines et particulièrement dans celui qui nous intéresse, ne serait-ce que pour des raisons historiques et constitutionnelles.

La politique européenne de sécurité et de défense ne peut que se concevoir

éléments constituant de la démocratie indispensable et irremplaçable. Les gouvernements sont aujourd'hui invités à reconnaître que leur ambition destinée à l'installation d'une véritable politique européenne commune de sécurité et de défense ne se concrétisera pas sans une composante parlementaire forte et efficace.

Table des matières

LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

INTRODUCTION P 4

Partie I LE ROLE PARLEMENTAIRE DANS LA
POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET
DE DEFENSE P 6

1.1 LES CONDITIONS D'EXERCICE DU ROLE PARLEMENTAIRE
P 6

A/ Les fonctions P 7
B/ L'autonomie P 10
C/ Autres éléments P 11

1.2 LES PRATIQUES PARLEMENTAIRES DANS LES RELATIONS
INTERGOUVERNEMENTALES P 13

A/ Les parlements nationaux P 13
B/ Le Parlement européen P 16
C/ L'Assemblée de l'UEO P 19

Partie II QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR
ETABLIR UNE DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA
POLITIQUE EUROPEENNE DE LA SECURITE ET DE LA
DEFENSE P 28

2.1 LE PARLEMENT EUROPEEN P 28

2.2 UNE 2^{ème} CHAMBRE EUROPEENNE P 31

A/ L'initiative de Joschka FISCHER P 31

B/ Le projet de Constitution européenne d'Alain JUPPE et de
Jacques TOUBON P 33

2.3 LES MODELES INTERPARLEMENTAIRES P 34

A/ La COSAC de défense P 35

B/ L'Assemblée de l'UEO P 36

C/ L'AESD P 37

CONCLUSION P 39