

LA PESC ET LA PESDC DANS LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

EVALUATION SUR LA BASE DU PROJET DE LA CONVENTION

PAR

GIOVANNA BONO (*)

La Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing a considéré dès l'entame de ses travaux que le rayonnement international de l'Union européenne – et singulièrement la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – constituerait une des pierres de touche de la Constitution européenne et de l'union politique qu'elle est censée concrétiser.

Le volet « défense », autrement dit la Politique européenne de sécurité et de défense commune (PESDC), était lui aussi présenté comme un enjeu majeur de la négociation, malgré les frustrations de la crise iraquienne. Sans pouvoir présumer des résultats de la Conférence intergouvernementale elle-même (1), l'évaluation du projet de Traité présenté par la Convention le 18 juillet 2003 oblige en tout cas à revoir à la baisse cette ambition initiale (2) : les changements apportés à la PESC et à la PESDC ne conduisent pas à un ordre de sécurité européen où l'UE contrôlerait pleinement ses politiques extérieures et sa sécurité. Au contraire, la nature intergouvernementale de ces politiques est réaffirmée et, malgré la fusion des Traités CE et UE en un seul document impliquant une personnalité juridique unique, la structure en piliers officiellement abolie continuera à produire ses effets tant sur le plan juridique que politique (3). En l'occurrence, lorsque le projet de Traité précise quelles sont les compétences exclusives de l'Union et les compétences partagées entre Union et États membres, il crée un statut tout à fait spécifique pour la politique étrangère, de sécurité et de défense, la désignant comme une « *compétence* » de l'Union ni exclusive ni partagée (4). On ne peut imaginer entrée en matière plus ambiguë pour un dossier pourtant proclamé comme prioritaire par les conventionnels. L'examen des dispositions relatives à la PESC, puis à la PESDC, confirmera ce constat.

(*) *Senior research fellow* au Département des études sur la paix de l'Université de Bradford (Royaume-Uni).

(1) Cette contribution a été achevée dans le courant du mois d'octobre 2003.

(2) La Convention européenne, *Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, doc. CONV 850/03, Bruxelles, 18 juillet 2003. Cf. le site Internet de la Convention european-convention.eu.int

(3) Jo SHAW, « What's in a Convention ? Process and Substance in the Project of European Constitution-building », *Reihe Politikwissenschaft*, n° 89, juin 2003.

(4) Art. 15.

UNE PESC PLUS INTÉGRÉE,
MAIS INTERGOUVERNEMENTALE

Cinq réformes institutionnelles

Les transformations de la PESC se révèlent essentiellement institutionnelles et concernent cinq grandes problématiques (5) : le ministre des Affaires étrangères, le Président du Conseil européen, les formations du Conseil, les modalités de vote et le contrôle parlementaire.

Innovation majeure, le ministre européen des Affaires étrangères, désigné par le Conseil européen en accord avec le président de la Commission européenne, aura la responsabilité de conduire la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (6), fusionnant ainsi les fonctions actuellement occupées par le Haut Représentant pour la PESC (Javier Solana) et le Commissaire aux Relations extérieures (Chris Patten). Ce « ministre » sera, si la proposition de la Convention est suivie, l'un des vice-présidents de la Commission européenne, « chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, [il] est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission » (7). Les pouvoirs de cette personnalité dépasseront ceux dévolus actuellement au Haut Représentant pour la PESC. En effet, ce « ministre » présidera le Conseil des ministres des Affaires étrangères (8) et pourra notamment, contrairement aux pratiques actuelles, avoir un droit d'initiative, proposer l'emploi à la fois de ressources nationales et d'instruments de l'Union (9) et disposera d'un « service européen pour l'action extérieure » (10), lui aussi à créer.

Le président (*Chair*) du Conseil européen, dont la création proposée par le projet constitutionnel (11) implique la fin de la présidence tournante pour le Conseil européen, pourrait également se voir doté *de jure* ou *de facto* de certaines fonctions actuelles du Haut Représentant pour la PESC (12), ce qui ne clarifie pas la hiérarchie des pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère. Cette incertitude ressemble *mutatis mutandis* à celle qu'introduit la disposition visant à la coopération entre le président du Conseil européen

(5) Pour une synthèse des institutions de la PESC, cf. Ramses A. WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal/Institutional Perspective*, Kluwer Law International, La Haye/Boston, 1999, 400 p.

(6) Art. 27, par. 1.

(7) Art. 27, par. 3.

(8) Art. 23, par. 2 et art. III-197, par. 1.

(9) Cette disposition concerne les aspects de défense (art. 40, par. 4).

(10) Art. III-197, par. 3 et *Déclaration sur la création d'un service européen pour l'action extérieure*.

(11) Art. 21, par. 1.

(12) Comme le laisse entendre la formulation de l'article 21, par. 2, alinéa 2.

et le président de la Commission (13). Dans un cas comme dans l'autre, on perçoit à quel point la présidence du Conseil européen devient le point de focalisation des tensions entre approches fédéralistes et intergouvernementalistes (14).

Le Conseil se voit quant à lui autorisé à introduire de nouvelles « *formations du Conseil* » (15), ce qui permettrait en particulier d'institutionnaliser les réunions des ministres de la Défense, jusqu'ici informelles.

La Convention s'est aussi attelée à la difficile réforme du vote à la majorité qualifiée. Sur un plan général, la pondération des voix serait transformée à partir du 1^{er} novembre 2009, le complexe système du Traité de Nice cédant la place à une formule de double majorité présumée plus lisible, à savoir une majorité des Etats membres représentant au moins 60 % de la population de l'Union (16). Cette « double majorité » verra le seuil nécessaire d'Etats membres élevé à deux tiers (le critère de la population restant situé à 60 %) (17) lorsque le Conseil européen ou le Conseil n'agissent ni sur proposition de la Commission, ni sur initiative du ministre des Affaires étrangères, situation aujourd'hui très fréquente pour la PESC, dont la plupart des actions et positions émanent d'initiatives de la présidence ou d'Etats membres. En outre, le projet de Constitution conserve les restrictions au vote à la majorité qualifiée prévues par le Traité de Nice pour la PESC : ainsi, le vote à l'unanimité est présenté comme la règle – avec possibilité d'abstention constructive de moins d'un tiers d'Etats membres représentatif du tiers de la population de l'Union (18) – et la majorité qualifiée comme une dérogation (19). Celle-ci n'est envisagée que dans quatre cas, dont la liste est certes plus détaillée que les dispositions similaires du Traité de Nice, mais dont la philosophie reste la même. Il s'agit notamment de décisions en seconde instance, qui découlent de décisions stratégiques préalables, prises quant à elles à l'unanimité par le Conseil européen ou le Conseil (20); les Etats membres conservent également le droit d'invoquer des « *raisons de politique nationale vitales* » (clause dite du compromis de Luxembourg) pour bloquer une décision prise à la majorité qualifiée en PESC et obliger ainsi à une conciliation sous l'égide du ministre des Affaires étrangères et, en cas d'échec, à une transmission du dossier par le Conseil au Conseil européen (21) (sur ce plan, la seule modification apportée par le projet de Consti-

(13) Art. 21, par. 2, alinéa 1, 2^e indent. Ce changement a été introduit par un amendement du Praesidium, le 11 juin 2003, sur insistance de l'Allemagne et de la Belgique (« EU-Konvent einigt sich auf Verfassungsentwurf », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 juin 2003).

(14) Cette fonction constituant un des enjeux institutionnels de la CIG ouverte à Rome le 4 octobre 2003, nous ne pouvons en prédire ici le profil définitif tel qu'il sortira des derniers mois de négociations.

(15) Art. 23, par. 3.

(16) Art. 4, par. 1 et 3.

(17) Art. 4, par. 2.

(18) Art. III-201, par. 1.

(19) Art. III-201, par. 2.

(20) *Ibidem*, alinéa 1.

(21) *Ibidem*, alinéa 2.

tution gît dans une clause évolutive qui accorde le pouvoir au Conseil d'étendre le vote à la majorité qualifiée, par une décision à l'unanimité, à des cas autres que ceux mentionnés à ce stade, mais dont la défense reste en tout cas explicitement exclue) (22).

Enfin, les conventionnels ont adopté quelques mesures, de portée très limitée, sur le contrôle parlementaire de la PESC. De manière générale et, ce, malgré le nombre de parlementaires membres de la Convention, le rôle du Parlement européen dans la PESC – élargi à la PESDC – reste confiné à l'information, à la capacité de poser des questions, de faire des recommandations et de mener un débat sur les orientations de la PESC deux fois par an (23), sans oublier son rôle budgétaire qui lui permet d'influencer les choix de dépenses opérationnelles de la PESC (sauf les dépenses militaires qui restent exclues du budget de l'Union (24)). On peut donc maintenir le constat d'un déficit démocratique maintenu dans la PESC (25).

Sans remettre en cause ce cadre général assez restrictif, la Constitution va néanmoins accroître, spécifiquement ou indirectement, les capacités de contrôle démocratique sur la PESC. Indirectement, *via* les dispositions accroissant le niveau de consultation entre les parlements nationaux et la Commission (26), et celles permettant à un million de citoyens de déclencher une procédure référendaire au niveau de l'UE (27); également *via* le pouvoir donné au Parlement européen d'élire le Président de la Commission (28) et d'investir la Commission en tant que Collège, y compris le ministre des Affaires étrangères (29). Spécifiquement, par l'intensification des rapports présentés au Parlement européen par le président du Conseil européen, le ministre des Affaires étrangères et par les représentants spéciaux de l'Union (30), ainsi que par la possibilité donnée à la COSAC (conférence réunissant les comités parlementaires spécialisés dans les affaires européennes) d'organiser « *des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune* » (31).

(22) Art. III-201, par. 3 et 4.

(23) Art. III-205.

(24) Art. III-215, par. 2.

(25) Sur ce thème, cf. Stelios STAVRIDIS, « The Democratic Control of the EU's Foreign and Security Policy After Amsterdam and Nice », *Current Politics and Economics of Europe*, vol. 10, n° 3, 2001, pp. 289-311; Mathias KOENIG-ARCHIBUGI, « The Democratic Deficit of the EU Foreign and Security Policy », *International Spectator*, vol. 4, 2002, pp. 61-74; Giovanna BONO, « Democratic Accountability of Military and Police Cooperation in the EU », in Hans BORN/Heiner HANGGI (dir.), *Defining the Democratic Deficit : International Security Cooperation and the Problem of Parliamentary Accountability*, Aldershot, Ashgate, 2003.

(26) *Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*.

(27) Art. 46, par. 4. La formulation de cet article pourrait néanmoins être interprétée comme excluant la PESC, car seules seraient concernées les « *questions pour lesquelles []es citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution* ».

(28) Art. 19, par. 1.

(29) Art. 26, par. 2.

(30) Art. 21, par. 2 et art. III-205.

(31) *Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, op. cit., par. 10.

La marque intergouvernementaliste

Les cinq évolutions institutionnelles décrites ci-dessus permettront un « approfondissement » de la PESC, c'est-à-dire sa systématisation et son institutionnalisation, un lien plus étroit avec les activités de la Commission européenne et un modeste accroissement du contrôle parlementaire. Cependant, elles portent indéniablement la marque des intergouvernementalistes et, ce, de trois manières différentes.

Tout d'abord, le fait que la PESC ne soit ni une compétence exclusive, ni une compétence partagée, mais une « *compétence* » *non définie juridiquement*, permet d'empêcher l'harmonisation complète des instruments et procédures actuellement répartis entre les piliers et, ce, malgré la disparition officielle de ceux-ci. Les limites au rôle extérieur de la Commission sont d'ailleurs clairement réaffirmées puisque cette dernière assure la représentation extérieure de l'Union « *à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par la Constitution* » (32).

Ensuite, par comparaison avec l'acceptation par la Convention d'une extension du vote à la majorité qualifiée dans plusieurs domaines et politiques de l'Union, la réaffirmation pour la PESC du mode de décision à l'unanimité hérité des Traités antérieurs représente une victoire de l'intergouvernementalisme, que ne démentent ni les quelques possibilités de recours à la majorité qualifiée, ni la clause évolutive sur les possibilités d'extension du vote à la majorité qualifiée, puisque l'utilisation de cette clause implique un vote préalable à l'unanimité.

Enfin, les intergouvernementalistes sont également parvenus à contrer la synergie entre fonctions et instruments communautaires de la PESC, au travers de la discussion sur les tâches du ministre des Affaires étrangères et du président du Conseil européen. Bien que la création de ces deux fonctions ait fait l'objet d'un accord, il subsiste nombre de divergences sur la nature spécifique de leurs tâches et le type de ressources auxquelles chacun aura accès. Le langage utilisé dans la *Déclaration sur la création d'un service européen pour l'action extérieure* reflète cette ambiguïté, puisqu'elle suggère que ce service devra être créé par la Commission et le Conseil et ne clarifie pas comment il collaborera avec les autres services existant au sein de la structure du Conseil. Cette proposition présente donc clairement le danger de maintenir deux bureaucraties séparées en charge de la PESC et des relations extérieures.

(32) Art. 25, par. 1.

UNE PESDC PLUS OPÉRATIONNELLE
ET A GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les articles du projet de Constitution relatifs à la politique de sécurité et de défense commune présentent des changements d'une nature qualitative-ment différente de ceux opérés dans la PESC (33). Ils peuvent en effet transformer fondamentalement la PESD de manière à permettre des avancées en matière de défense de la part d'un petit groupe d'Etats. Cinq changements majeurs sont identifiables, qui portent sur : le champ de la PESDC, les possibilités de clause(s) de solidarité, les moyens, la coopération structurée et les coalitions de volontaires.

Sur le plan de l'étendue de la PESD, la Convention élargit la définition fixée par le Traité de Nice, avec une reformulation des anciennes « missions de Petersberg » et leur extension à la lutte contre le terrorisme. La PESDC vise désormais au maintien de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale (34), ce qui inclut (35) des actions conjointes de désarmement, des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, des missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Il est précisé que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien à des Etats tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire » (36).

La Constitution inclut en outre une clause de solidarité envers les Etats membres victimes d'attaques terroristes ou de catastrophes d'origine naturelle ou humaine (37) et ouvre la possibilité d'une déclaration annexée à la Constitution et comprenant une clause de défense mutuelle entre Etats qui le souhaitent, sans préjudice des engagements pris dans le cadre de l'OTAN (38).

Sur le plan des moyens de la PESD, le projet de Traité constitutionnel prévoit l'établissement d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires. Il réaffirme en outre l'importance de la mise à disposition par les Etats membres des capacités civiles et militaires, y compris l'établissement de forces multinationales (39).

(33) Sur les développements de la PESDC, cf. André DUMOULIN/Raphaël MATHIEU/Gordon SARLET, *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 938 p.

(34) Art. 40, par. 1.

(35) Art. III-210, par. 1.

(36) *Ibidem*.

(37) Art. 42.

(38) Art. 40, par. 7 et art. III-214.

(39) Art. 40, par. 3.

Une autre innovation-clef dans ce secteur consiste en la possibilité de coopération structurée (40) entre quelques Etats membres (41) qui décideraient d'aller de l'avant en intégrant davantage leurs actions et moyens militaires au service de la PESDC « *dans le cadre de l'Union* », sans la participation directe de tous les Etats membres. On peut y voir la possibilité de création d'un « noyau dur » en matière de défense, permettant non seulement de faire progresser la PESDC, mais surtout de l'autonomiser par rapport à l'OTAN. Les principes régissant ces coopérations structurées ont pour cette raison fait l'objet d'intenses discussions sur deux points. D'une part, le processus décisionnel implique que les délibérations et décisions ne regroupent que les Etats participant à la coopération structurée, en présence du ministre européen des Affaires étrangères, lequel informe les autres Etats membres des développements de cette coopération (42). D'autre part, l'élargissement éventuel du groupe d'Etats menant la coopération structurée se décide dans le cadre d'une délibération du Conseil, mais par un vote des seuls Etats déjà parties prenantes à ladite coopération structurée (43). Tout en donnant ainsi théoriquement un feu vert à des initiatives de groupes d'Etats au service de la PESDC, à l'image des projets élaborés par l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg lors de leur mini-sommet du 29 avril 2003 (44), la Convention en a néanmoins considérablement limité la portée, par l'adoption d'un amendement de dernière minute qui oblige à appliquer à la coopération structurée « *les dispositions appropriées relatives à la coopération renforcée* » (45), lesquelles dispositions requièrent un haut degré de consensus entre Etats membres (ou au moins une majorité d'entre eux), ce qui a eu pour conséquence à ce jour que l'option des coopérations renforcées prévue par les Traités d'Amsterdam et Nice pour les autres politiques de l'Union n'a jamais été utilisée (46).

Enfin, le projet de Traité constitutionnel donne la possibilité au Conseil de confier à un groupe d'Etats *ad hoc* une mission « *dans le cadre de l'Union, [...] afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts* » (47). Moins controversée que la coopération structurée car sur initiative et sous contrôle du Conseil, cette disposition apporte une base légale à des opérations du type Concordia ou Artémis, conduites en 2003 par des « *coalitions de volon-*

(40) Art. 40, par. 6 et art. III-213.

(41) Le projet remis par la Convention prévoyait que la liste des Etats participant à cette coopération serait reprise dans un protocole annexé à la Constitution (art. III-213, par. 1).

(42) Art. III-213, par. 3.

(43) Art. III-213, par. 2.

(44) Cf. André DUMOULIN, « L'initiative des Quatre et la défense européenne », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 5, 2004.

(45) Art. III-213, par. 5.

(46) Sur ce thème, cf. Eric REMACLE, « Vers des coopérations renforcées dans la politique européenne de sécurité et de défense ? », in *Mélanges en Hommage à Jean-Victor Louis*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003.

(47) Art. 40, par. 5 et art. III-211.

taires » au nom de l'Union et sous la direction d'une « *nation-cadre* » (en l'occurrence la France pour ces deux premières opérations militaires de l'UE).

CONCLUSIONS

La Convention européenne aura représenté un double compromis : entre les aspirations des intergouvernementalistes et des supranationalistes pour ce qui concerne la PESC ; entre les tenants et les opposants de l'Europe de la défense pour ce qui concerne la PESDC. Il en résulte trois grandes tendances.

Premièrement, les innovations telles que la création du poste de ministre des Affaires étrangères permettront un approfondissement de la PESC, mais ne résulteront pas automatiquement dans la communautarisation de celle-ci, telle que souhaitée par les fédéralistes. La tendance semble plutôt aller dans le sens d'un ancrage intergouvernementaliste approfondi.

En deuxième lieu, les compromis débouchent sur un renforcement du rôle des grands Etats membres, grâce notamment à la fonction de président du Conseil européen et aux dispositions en matière de défense, en particulier celles favorables à un noyau dur au sein de la PESDC (coopération structurée et coalitions de volontaires).

Enfin, la Constitution confirme le contraste visible depuis 1999 entre la lenteur de l'intégration de la politique étrangère et les progrès plus marqués de la PESDC.