



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale  
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

**DOCUMENT A/1780**

**5 juin 2002**

**QUARANTE-HUITIÈME SESSION**

---

La dimension parlementaire dans la nouvelle architecture  
de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions  
parlementaires dans les pays de l'UEO

**RAPPORT**

présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques  
par M. Arnau Navarro, rapporteur, et M. Vasilescu, co-rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE  
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE  
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16  
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01  
E-mail : [assembly@weu.int](mailto:assembly@weu.int)  
Internet : <http://www.weu.int/assembly>

*La dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne –  
Réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*

---

**RAPPORT<sup>1</sup>**

*présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques<sup>2</sup>  
par M. Arnau Navarro, rapporteur, et M. Vasilescu, co-rapporteur*

---

TABLE DES MATIÈRES

RÉSOLUTION N° 110

sur la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO

EXPOSÉ DES MOTIFS

(présenté par M. Arnau Navarro, rapporteur, et M. Vasilescu, co-rapporteur)

A. LES PAYS MEMBRES

- I. Introduction
- II. Questions et débats
- III. Ratification du Traité de Nice
- IV. Initiatives parlementaires diverses
  1. Séminaires de La Haye et Bruxelles
  2. Le débat sur la deuxième Chambre européenne
  3. Journées parlementaires pour l'Europe
  4. Sondages et sites web
- V. Le contrôle parlementaire de la politique de défense commune : le débat sur le projet A 400 M et sur la ratification de l'Accord de Farnborough

B - LES PAYS MEMBRES ASSOCIÉS ET ASSOCIÉS PARTENAIRES

(Contribution de M. Vasilescu, co-rapporteur)

---

<sup>1</sup> Adopté par la commission à l'unanimité le 6 mai 2002.

<sup>2</sup> *Membres de la commission* : M. Debarge (président) ; Mme Castro Masaveu (remplaçant : *Fernandez Aguilar*), Lord Russell-Johnston (vice-présidents) ; Mme Agudo Cadarso (remplaçant : *Arnau Navarro*), MM. Banks (remplaçant : *Vis*), Bartsch, *Budin*, Baroness Billingham, M. Eversdijk (remplaçant : *Dees*), Mme Fernández Capel Baños, M. *Graas*, Mmes Hoffmann, Jäger, M. Jardim, Mmes Katseli, *Kestelijn-Sierens*, MM. Lacão, Legendre, Masson, Naro, Nauche, Occhetto (remplaçant : *Crema*), Pavlidis, Selva, Mmes Smith, Süßmuth, MM. Timmermans, *Van den Brande*.

*Membres associés* : Mme Akgönenç, MM. Bergvinsson, Gawlowski, Mme Gülek, MM. Kaminski, Lorenz, *Matuska*, Kelemen, Reikvam, Tabajdi, Talßr, Yürür, N...

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

## RÉSOLUTION N° 110<sup>1</sup>

### *sur la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'UEO*

L'Assemblée,

- (i) Rappelant la Résolution n° 105 adoptée le 18 juin 2001, dans laquelle l'Assemblée de l'UEO avait invité les parlements des pays membres à intensifier la réflexion sur le suivi parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense ;
- (ii) Constatant que cette question a attiré l'attention de nombreux collègues et a été l'objet d'initiatives intéressantes et de débats très fructueux dans les parlements nationaux ;
- (iii) Convaincue que les pays de l'Europe sont en train de vivre un moment crucial pour l'avenir de la sécurité commune et que les parlements ne doivent pas manquer une occasion historique de jouer leur rôle face aux décisions des gouvernements,

#### INVITE LES PARLEMENTS DES PAYS MEMBRES

1. A poursuivre les débats sur la politique européenne de sécurité et de défense pour maintenir l'intérêt suscité par cette question au niveau national ;
2. A soumettre à la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, chargée de préparer les réformes de l'UE, des propositions concernant le contrôle parlementaire de la PESD ;
3. A stimuler et soutenir les gouvernements dans leurs efforts pour mettre sur pied les réformes visant à harmoniser les systèmes nationaux, les programmes et les investissements nécessaires à la mise en place d'une politique européenne de sécurité et de défense ;
4. A assurer la plus large participation de leurs membres aux initiatives lancées par les assemblées parlementaires internationales, et notamment par l'Assemblée de l'UEO, et à donner suite aux documents qu'elles élaborent ;
5. A accroître les efforts d'information de l'opinion publique afin que celle-ci comprenne la nécessité d'une politique européenne de sécurité et de défense – y compris les implications financières qui en découlent pour le budget de chaque pays – et d'une participation collective des parlements nationaux à la formulation de cette politique.

---

<sup>1</sup> Adoptée par l'Assemblée sans modification le 5 juin 2002, au cours de la cinquième séance.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

*(présenté par M. Arnau Navarro, rapporteur, et M. Vasilescu, co-rapporteur)*

### A. LES PAYS MEMBRES

#### *I. Introduction*

1. La commission présente, comme c'est le cas chaque année et conformément aux responsabilités de ses membres, une vue d'ensemble de l'exercice du contrôle parlementaire et du suivi des options en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, tels qu'ils sont pratiqués dans les parlements nationaux.
2. L'année écoulée a été riche en événements européens et internationaux et la politique étrangère et de défense commune a, plus que jamais, retenu l'attention des parlements. Une comparaison avec la situation exposée devant l'Assemblée à la session de juin 2001 dans le rapport de M. Amoruso révèle que les parlements des pays membres de l'UEO se sont concentrés essentiellement sur l'initiative des Pays-Bas, qui s'est concrétisée par un séminaire sur l'avenir du contrôle parlementaire de la PESD, et celle de la Belgique, qui a donné suite à ce séminaire. Ensuite, pendant plusieurs mois, les parlements de l'UE ont été mobilisés par le processus de ratification du Traité de Nice et par le suivi des sommets européens, notamment celui de Laeken, en particulier par la mise en place d'une Convention pour l'Europe ; enfin, des débats ont eu lieu sur la participation aux missions militaires à l'étranger, en Macédoine et en Afghanistan, et sur l'avancement des projets d'équipement commun de défense.
3. Ont été retenus dans ce rapport les questions et les débats les plus significatifs, ainsi que les initiatives des parlements susceptibles d'informer notre Assemblée des retombées sur le plan national du travail accompli.

#### *II. Questions et débats*

4. En vue du sommet de Laeken, les commissions compétentes ont tenu, dans plusieurs parlements, de larges débats avec des experts et des journalistes. Face à la quantité de documents produits, nous nous limiterons ici à rendre compte de ceux qui se sont plus spécifiquement concentrés sur le contrôle démocratique et le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense.
5. La Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française s'est réunie, conjointement à celle du Bundestag, le 10 décembre 2001, en vue d'approuver un texte de résolution sur l'avenir de l'Union européenne. Parmi les intervenants dans le débat sur le chemin à suivre pour la mise en place des réformes institutionnelles, notre collègue M. Lemoine a évoqué la situation actuelle de la politique européenne de sécurité et de défense :
 

« Je souhaite par ailleurs intervenir sur la politique européenne de sécurité et de défense dont il est fait mention à la fin du projet de résolution. Jusqu'à ce jour, nous qui sommes liés par le Traité de Bruxelles modifié, qui a mis en place l'Union de l'Europe occidentale et qui avait la charge des missions de Petersberg, jusqu'à leur transfert à l'Union européenne, nous n'avons pas défini les moyens d'assurer un contrôle démocratique. Nous souhaitons, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale, respecter les décisions gouvernementales, mais nous souhaitons que les parlements soient toujours en mesure d'assurer un contrôle démocratique de cette politique de sécurité et de défense ».
6. Pour connaître la position du gouvernement luxembourgeois, M. Glesener a posé la question suivante dans son parlement :

« Les problèmes de sécurité et de défense figurent aujourd'hui au premier plan des préoccupations de l'Europe et de ses citoyens et les parlements sont confrontés au problème d'assurer le suivi des décisions gouvernementales en la matière.

En conséquence, le gouvernement ne partage-t-il pas le souci d'assurer un suivi parlementaire au niveau européen des décisions en matière de sécurité et de défense, et ne paraît-il pas opportun

de soutenir une institution qui permette la circulation des informations et la confrontation des idées et des propositions communes ?

Quelles sont les intentions du gouvernement à propos de l'activité future de l'Assemblée de l'UEO, qui continue à exercer les fonctions prévues par le Traité de Bruxelles modifié, étant donné que les restrictions budgétaires décidées par le Conseil de l'UEO menacent sérieusement le bon déroulement de ses travaux habituels ?

7. Le 17 janvier 2002, Mme Polfer, Ministre des affaires étrangères, a ainsi répondu :

« L'honorable député souligne à juste titre que les questions relatives à la sécurité et à la défense européenne figurent désormais au premier plan des préoccupations de l'Europe et de ses citoyens. Le gouvernement soutient pleinement la mise en place de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), telle que définie par les décisions successives des Conseils européens de Cologne, d'Helsinki et de Nice. Le gouvernement partage le souci de l'honorable député d'assurer un suivi parlementaire adéquat des décisions en matière de sécurité et de défense. Les parlements nationaux auront à jouer un rôle primordial dans ce domaine.

Par ailleurs, il est utile de relever les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, et plus particulièrement l'article 21 du TUE, qui décrit le rôle du Parlement européen dans la PESC. Cet article stipule que 'la présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune'. Comme la politique de sécurité et de défense fait partie intégrante de la PESC, les dispositions de l'article 21 du TUE couvrent le domaine de la sécurité et de la défense au sein de l'Union européenne.

Le gouvernement soutient par ailleurs l'ambition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO de contribuer aux débats en matière de sécurité et de défense européennes. En termes juridiques, l'Assemblée de l'UEO reste ancrée dans le Traité de Bruxelles modifié. Parmi les fonctions et structures dites résiduelles de l'UEO, qui ont été définies lors de la réunion ministérielle de Marseille et qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, il est ainsi prévu que, conformément à l'article 9 du Traité, 'le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à (...) l'Assemblée (...) un rapport annuel sur ses activités'.

Les ministres réunis à Marseille avaient, par ailleurs, pris note avec intérêt des travaux de réflexion stratégique de l'Assemblée parlementaire de l'UEO sur la sécurité et la défense européennes. Le gouvernement se félicite de l'intention de l'Assemblée de l'UEO d'instaurer une coopération appropriée avec le Parlement européen dans le domaine de la sécurité et de la défense. Une telle coopération entre les deux institutions sera utile et importante dans la mesure où la complémentarité entre les deux institutions sera pleinement mise à bénéfice.»

8. Profitant de la présidence espagnole de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale, votre rapporteur a posé au gouvernement espagnol la question suivante :

« Bien que le ministre de la défense ait déjà pratiquement répondu à ma question, je dois encore revenir sur un sujet qui concerne l'Europe et la défense européenne. En décembre dernier, l'Assemblée parlementaire de l'UEO où siègent, comme vous le savez, des parlementaires de 28 pays européens, a attendu en vain la venue d'un membre du gouvernement espagnol – pas nécessairement vous-même, cela aurait pu être le ministre des affaires étrangères ou un secrétaire d'Etat – pour exposer le programme de la présidence en ce qui concerne la politique européenne de sécurité et de défense. Une présence s'imposait pourtant à cette occasion, étant donné les développements qui ont suivi les attentats du 11 septembre et le fait qu'il avait déjà été décidé de transférer à l'Union européenne l'Institut d'études de sécurité et le Centre satellitaire de Torrejón, dont le gouvernement du parti populaire s'est d'ailleurs fort peu servi.

La question que je pose n'aurait pas manqué d'être soulevée dans cette assemblée parlementaire, et l'absence de l'Espagne a été mal perçue par les parlementaires, quelle que soit leur coloration politique, parce que qu'il est devenu traditionnel entre les gouvernements européens qu'avant qu'un pays prenne la présidence, l'un de ses représentants vienne spécialement – dans le cas de la France, le Président de la République s'est déplacé personnellement – pour exposer le programme du gouvernement pour sa prochaine présidence.

Les questions qui touchent à la politique européenne de sécurité et de défense exigent une attention spéciale au niveau tant gouvernemental que parlementaire. En effet, lorsque les solutions nationales s'avèrent totalement insuffisantes, comme c'est actuellement le cas, nous devons présenter un front uni face à la mondialisation des risques pesant sur la sécurité. En présence de risques communs, nous avons besoin d'une sécurité commune.

Nous connaissons les priorités de la présidence espagnole, qui sont toutes liées au développement des capacités militaires, à la coopération avec l'Alliance atlantique ou à la gestion des crises. Nous espérons que la Convention européenne qui va s'ouvrir se penchera sur la réforme de l'Union de l'Europe occidentale, sachant que celle-ci nécessitera certainement une révision du Traité de Bruxelles. Je crois par ailleurs que le gouvernement espagnol a l'intention d'intervenir devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO, mais seulement a posteriori, autrement dit à la fin de sa présidence.

Néanmoins, sans perdre de vue que c'est une politique intergouvernementale qui est au centre de notre propos, nous ne savons pas comment le gouvernement espagnol entend mener le débat sur la dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense. D'où ma question, que vous a déjà posée M. le Président. »

9. Le 6 février 2002, le ministre de la défense, M. Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, a ainsi répondu :

« M. le député, je vous remercie de votre question, qui contribue à ajouter une dimension parlementaire à la politique européenne de sécurité et de défense. Cette politique ne peut en effet se concevoir sans le contrôle, l'impulsion et, le cas échéant, le soutien du parlement, qui contribue ainsi non seulement à asseoir sa légitimité, mais favorise aussi une sensibilisation beaucoup plus forte du grand public – ce qui est précisément l'un des objectifs de la présidence espagnole.

Quant à notre absence de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, qui s'est réunie à Paris en décembre dernier, vous avez tout à fait raison, M. le député, personne n'y a été représenté. La raison en est que trois présidences avant celle-ci, la présidence espagnole étant la quatrième, une initiative a été prise par cette assemblée qui se veut le cadre de réflexion parlementaire d'où naissent les idées – et peut-être même la solution au problème que vous avez soulevé concernant le traitement parlementaire de la PESC.

Hier encore, j'ai eu le privilège de prononcer le discours de clôture de la quatrième conférence des présidents des Commissions de défense des quinze pays de l'Union européenne, qui s'est tenue à Madrid, au Congrès des députés, lundi et mardi, et s'est achevée hier à Tolède. A cette conférence ont participé pour la première fois, à l'initiative de la présidence espagnole, des représentants de la présidence de l'Assemblée de l'UEO et de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen. Le Président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN y a également assisté, dans la mesure où son emploi du temps le lui permettait.

La question a été débattue dans cette enceinte – et je puis vous assurer que lorsque ses conclusions (qui n'ont pas de caractère contraignant) seront rendues publiques, je serai ravi de vous les transmettre ainsi qu'à l'Assemblée de l'UEO – et plusieurs principes ont été entérinés sur lesquels je pense que nous pouvons tous être d'accord. En premier lieu, étant donné la nature eurogouvernementale de la PESC, il n'est pas encore possible de parler de contrôle au sens purement technique du terme, en dehors de celui qui est exercé par les parlements nationaux. Ainsi, ce forum revêt une importance singulière, dans la mesure où ce sont les présidents des

Commissions de défense des parlements nationaux qui prennent l'initiative, accompagnés, en second lieu – bien qu'ils n'en soient pas moins importants – par ceux qui sont les dépositaires de l'acquis représenté par la seule doctrine commune de sécurité et de défense existant en Europe, à savoir les membres de l'Assemblée de la défunte UEO. Ceux-ci ont effectué un remarquable travail de délibération et de réflexion, dont il sera tenu le plus grand compte lors de l'élaboration des dispositions que devra présenter la Convention. »

10. Le chef de la délégation britannique à l'Assemblée de l'UEO, M. Tony Lloyd, a adressé, le 31 janvier 2002, la lettre suivante au secrétaire d'Etat aux affaires étrangères :

« Je vous écris en ma qualité de chef de la délégation du Royaume-Uni à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. J'aimerais être informé de votre point de vue sur la question du contrôle parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense, en particulier en ce qui concerne les activités futures de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, qui continue à s'acquitter de ses obligations en vertu du Traité de Bruxelles modifié. L'Assemblée est préoccupée par le fait que les restrictions budgétaires imposées par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale représentent une menace sérieuse pour la capacité de l'Assemblée à mener à bien ses activités. La Convention sur l'avenir de l'Europe va commencer prochainement ses travaux et se penchera, entre autres, sur le problème du déficit démocratique en Europe. J'aimerais connaître votre opinion sur le point de savoir si les parlementaires nationaux ont un rôle à jouer dans le domaine de la sécurité et de la défense sous la forme de débats d'idées et de propositions conjointes, et sur la circulation de l'information à l'intérieur d'une institution interparlementaire impliquant à la fois les parlements des Etats membres de l'UE et ceux d'Etats européens non membres de l'OTAN ainsi que des pays candidats à l'UE. »

11. Le Sous-secrétaire d'Etat aux questions parlementaires, M. Bradshaw, a répondu au nom du Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères dans les termes suivants :

« Je vous remercie de vos lettres datées du 4 février et du 31 janvier, adressées au ministre des affaires étrangères, concernant les dispositions futures en matière de contrôle parlementaire collectif de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et les activités de l'Assemblée de l'UEO. J'ai tardé à répondre à votre courrier du 8 décembre et je m'en excuse.

Le gouvernement estime que les Etats membres de l'UE doivent rester individuellement responsables des décisions relatives au déploiement de leurs personnels et moyens militaires respectifs. En conséquence, il est légitime que l'obligation de faire rapport soit exercée en priorité devant les parlements nationaux. Dans le même ordre d'idées, il est normal que la responsabilité première en matière de contrôle de la PESD soit confiée aux parlements nationaux.

Le contrôle collectif nous semble présenter un intérêt majeur. Au niveau européen, l'Assemblée de l'UEO, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, l'Assemblée de l'OSCE et le Parlement européen exercent un suivi de la PESD sur certains aspects de la défense et de la sécurité européennes.

Nous reconnaissons toutefois que nous avons besoin de revoir le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle collectif dans de nouveaux domaines d'activités de l'UE, y compris par rapport à la PESD. A Nice, lors du Conseil européen tenu en décembre 2000, les chefs de gouvernement se sont mis d'accord pour examiner cette question dans le cadre d'un exercice sur l'avenir de l'Europe. Ils ont adopté un cadre propre à la tenue d'un débat élargi impliquant au même titre les gouvernements et les parlements nationaux. Le but de ce processus est de soumettre des propositions à la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004.

Les Etats membres de l'UE ont convenu maintenant qu'une Convention, à laquelle participeront les parlementaires nationaux des Etats membres et les membres du Parlement européen, serait le mécanisme le plus apte à faire progresser le débat collectif sur une préparation optimale de la CIG. Peter Hain représentera le gouvernement britannique, Patricia Scotland sera sa suppléante. Le parlement sera représenté par Gisela Stuart et David Heathcoat-Amory : leurs suppléants seront Lord Tomlinson et Lord Maclennan. En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a



identifié les questions clés à traiter. Elles incluent les politiques et objectifs de l'UE, la répartition des pouvoirs entre l'Union et les Etats membres, la légitimité démocratique, la capacité de l'Union à décider et à mener ses politiques, et la simplification et la présentation des actions de l'UE. Le contrôle parlementaire de la PESD sera probablement examiné dans ce contexte élargi. La Convention est sur le point d'être lancée et poursuivra probablement ses travaux jusqu'au printemps et au début de l'été 2003. Les contributions des parlementaires nationaux seront déterminantes pour sa réussite.

Nous estimons que pendant la période qui va s'écouler d'ici 2004, l'Assemblée de l'UEO doit continuer à jouer le rôle qui lui est dévolu aux termes de l'article IX du Traité de Bruxelles modifié. L'Assemblée agit en tant que forum de discussions et d'échanges entre parlementaires nationaux européens (et non européens) sur des questions plus vastes de sécurité européenne. Pour aider l'Assemblée dans cet exercice, nous sommes tenus de continuer à informer notre délégation parlementaire auprès de l'Assemblée de l'UEO des développements de la PESD. Nous essayons aussi d'encourager les nouvelles structures de la PESD, en particulier le Bureau du Secrétaire général/Haut représentant, à organiser des séances *informelles* d'information à l'intention de l'Assemblée de l'UEO sur la PESD.

Dans ce contexte général, je vous confirme que nous avons pour politique de fournir à l'Assemblée de l'UEO les ressources dont elle a besoin pour financer ses activités. Je me réjouis qu'un accord se soit enfin dégagé entre les Etats membres de l'UEO sur le budget 2002 de l'Assemblée. Comme vous et moi en avons débattu vers la mi-décembre, pendant les négociations budgétaires, les Etats membres de l'UEO n'avaient pas l'intention de réduire les activités de l'Assemblée, mais de corriger le déséquilibre entre l'Institut d'études de sécurité, colocataire, et la part des dépenses communes de personnel supportée par l'Assemblée. Le tout a dû être traité dans le cadre de notre politique de croissance zéro des dépenses pour les organisations internationales, qui a, me semble-t-il, votre appui. L'accord sur les budgets de l'Assemblée de l'UEO, de l'Institut d'études de sécurité et du Secrétariat de l'UEO a été une des dernières missions à accomplir pendant ce qui fut pour l'UEO une année de transition. Nous devrions être à même d'examiner les budgets 2003 dans un environnement plus serein.

J'applaudis à l'intérêt actif que vous et d'autres collègues parlementaires manifestez pour un futur contrôle parlementaire collectif de la PESD, ainsi que pour le rôle de l'Assemblée de l'UEO. Comme vous, j'ai l'obligation de faire en sorte que ces dispositions s'appliquent correctement. »

12. Le Président de l'Assemblée de l'UEO, M. Bühler, a posé, en février 2002, la question suivante au Bundestag :

« Conformément à la déclaration (N° 23) sur l'avenir de l'Union adoptée par le sommet de Nice, quelles sont les propositions prévues par le gouvernement fédéral pour la période qui va s'écouler jusqu'à la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004, concernant la forme que devrait revêtir le contrôle parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ? »

M. Zöpel, Ministre délégué aux affaires étrangères, a répondu comme suit :

« D'ici la fin des travaux de la Conférence intergouvernementale de 2004, le contrôle parlementaire de la PESD incombera essentiellement, comme ce fut le cas jusqu'à maintenant, aux parlements nationaux. D'autre part, il faut s'attendre que le Parlement européen s'occupe de plus en plus des questions liées à la PESD dans le cadre de ses compétences. »

Ensuite, M. Bühler a posé une autre question :

« Pour pallier le déficit du contrôle parlementaire de la PESD, le gouvernement fédéral prévoit-il de soumettre comme une exigence à la Convention sur l'avenir de l'Europe une coopération institutionnalisée plus étroite entre l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale et le Parlement européen dans le domaine de la PESD ? »

La réponse de M. Zöpel a été la suivante :

« Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de soumettre une telle exigence à la Convention. »

13. Dans le cadre de leurs programmes d'activités parlementaires, les quatre Commissions des affaires étrangères et européennes de la Chambre et du Sénat italiens ont décidé, lors de la séance du 13 septembre 2001, de tenir une série de séances d'information sur l'avenir des institutions européennes, prévoyant des auditions d'experts, de représentants d'associations de la société civile et d'instituts universitaires, de membres du gouvernement et de parlementaires européens et nationaux. Dans ce contexte, le Président du Sénat de Belgique a été invité le 26 septembre à discuter de l'initiative relative au contrôle de la PESD. La proposition belge avait auparavant été examinée le 18 septembre par la Commission des affaires étrangères du Sénat, qui avait formulé un avis défavorable à la création d'une deuxième Chambre européenne, craignant une duplication d'organismes qui exigeraient tous, à différents niveaux, une compétence en matière de politique étrangère et de défense.

14. L'audition du Président De Decker a permis de clarifier les idées sur les futures institutions européennes et sur la répartition souhaitée des compétences. Le président de la Commission des affaires européennes du Sénat, M. Greco, a résumé comme suit les positions généralement partagées par ses collègues parlementaires :

« Il n'y a aucun doute sur la nécessité d'un plus fort engagement des parlementaires nationaux sur le thème du développement de la politique étrangère et de défense au niveau européen : chacun est conscient de ce déficit démocratique et convaincu que le temps presse, surtout après les événements du 11 septembre dernier. Les doutes subsistent plutôt sur la forme à donner à cette exigence, tous étant opposés à la création d'une nouvelle Assemblée parlementaire en Europe. »

15. La Commission de défense du Sénat italien travaille actuellement à un rapport sur l'annexe II de la Déclaration de Laeken (séances des 30 janvier, 13 et 20 février 2002).

16. La Commission sur l'Union européenne de la Chambre des lords, au Royaume-Uni, a publié un rapport sur « La politique européenne de sécurité et de défense » le 29 janvier 2002. Après avoir donné une vue d'ensemble des développements géopolitiques et des derniers changements de la situation mondiale, le rapport rappelle les différents progrès réalisés par l'Union européenne en matière de PESD et reprend l'analyse sur le contrôle démocratique :

« Nous faisons part de notre inquiétude, dans notre dernier rapport, à propos des mécanismes de contrôle parlementaire en matière de PESD, et la question n'est toujours pas réglée. Etant donné que cette politique de l'UE est de nature intergouvernementale, nous sommes surtout préoccupés par les arrangements permettant aux parlements nationaux de demander à leur propre exécutif de leur rendre des comptes. Il convient notamment de prévoir un mécanisme de contrôle approprié pour les décisions prises en Conseil des ministres par les ministres britanniques sur des questions moins graves que la guerre, mais qui portent sur des aspects humanitaires et de gestion de crise mettant en péril la vie de citoyens britanniques. L'élaboration de ce type de mécanisme nécessite un examen plus poussé.

Nous avons pris note par ailleurs de l'aspiration du Parlement européen à reprendre les responsabilités de l'Assemblée de l'UEO et à assumer le contrôle des décisions prises collectivement par le Conseil des ministres. Des propositions concurrentes ont été faites également en vue de créer une assemblée européenne de la défense et d'autres tendent à améliorer les contributions parlementaires nationales au processus décisionnel de l'UE. Nous pensons que tout ceci n'est pas nécessaire car il existe déjà un certain nombre d'assemblées parlementaires bien versées dans ces questions. Mais le contrôle démocratique est insuffisant et ce point doit être examiné aux niveaux national et européen si l'on veut que la PESD bénéficie d'un large soutien des citoyens de l'UE. Le gouvernement a fait savoir qu'il ne pensait pas que l'Assemblée de l'UEO devait assumer ce rôle<sup>2</sup>. Lorsqu'on lui a demandé si le gouvernement s'opposerait à toute tentative de l'Assemblée de se charger officiellement du contrôle

---

<sup>2</sup> Dans une lettre en date du 10 mai 2001, adressée au président, la Baroness Scotland Ashtal, alors Sous-secrétaire d'Etat parlementaire, a déclaré qu'« il ne serait pas opportun que l'Assemblée de l'UEO assume officiellement un rôle en matière de contrôle parlementaire de la PESD ».

parlementaire de la PESD, M. Bradshaw<sup>3</sup> a simplement répondu 'oui' (Q190). Le gouvernement a suggéré également que, pendant la période intérimaire qui mènera à la Conférence intergouvernementale de 2004, le contrôle parlementaire soit exercé par les instances parlementaires internationales existantes : les Assemblées de l'OTAN, de l'UEO et de l'OSCE. Nous soutenons ce point de vue et recommandons à chacune de ces instances de mettre en place des groupes de travail comprenant un représentant du Parlement européen pour mener cette tâche à bien. »

17. Le 30 janvier 2002, la Commission de la défense de l'Assemblée nationale française a discuté un rapport de M. Lamy sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, établissant un bilan des études effectuées pendant la législature. Des solutions ont été proposées dans deux domaines : la révision de la Constitution et l'amélioration de la pratique dans le cadre constitutionnel existant. En ce qui concerne le premier point, l'article 35 de la Constitution serait ainsi reformulé : « L'emploi hors du territoire national des forces armées françaises est soumis à une consultation préalable du Parlement dans les conditions prévues par une loi organique. La participation de ces mêmes forces à des opérations de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix qui n'auraient pas été expressément décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou qui ne résulteraient pas de l'application d'un accord de défense, fait l'objet d'une autorisation préalable du Parlement ». Des propositions tendant à améliorer de façon assez modeste l'exercice du contrôle parlementaire à court terme et permettre une meilleure information et expression, ont été formulées : grâce à ces recommandations, déjà mises en oeuvre avec succès, le rapport pour l'avis sur le collectif budgétaire est désormais l'occasion d'une présentation d'ensemble des opérations extérieures de la France, et d'une description sur chaque théâtre des opérations menées, de leur statut, leur ampleur et leur coût. L'audition du chef d'état-major des armées est devenue un rendez-vous annuel de la commission et le ministre de la défense est présent en séance publique lors de l'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année. La commission effectue aussi des auditions et des visites sur les lieux de déploiement des troupes. Une autre proposition a été formulée sur l'intervention de la Commission de défense dans la procédure d'élaboration des décrets d'avances, par lesquels le gouvernement finance souvent les opérations extérieures, en prévoyant que le rapporteur désigné puisse assister aux réunions de la Commission de finances dès la saisie du texte.

### *III. Ratification du Traité de Nice*

18. La procédure de ratification du Traité de Nice, qui s'est déroulée dans tous les parlements des pays membres et observateurs de l'UEO, en tant que membres de l'UE, a fourni l'occasion de débattre sur l'avenir des institutions européennes, notamment de celles responsables de l'élaboration de la politique étrangère et de défense.

19. A ce jour, les procédures de ratification ne sont pas toutes achevées en raison du résultat négatif du référendum qui s'est déroulé en Irlande le 7 juin 2001. En effet, les citoyens irlandais ont rejeté le traité soumis à référendum (53,87 % contre, 46,13 % pour) et, de ce fait, l'Irlande n'a pas déposé son instrument de ratification. Puisque le traité ne peut entrer en vigueur qu'avec le dépôt des quinze ratifications, il faut attendre que le gouvernement irlandais puisse à nouveau soumettre la question pour obtenir une approbation avant 2003. Un nouveau référendum est prévu pour le mois d'octobre 2002.

20. Toutefois, cet événement s'est avéré utile à la réflexion car il a mis, une fois de plus, l'accent sur les carences de la méthode intergouvernementale jusqu'à présent suivie pour les réformes européennes : ce système de prise de décisions dans les sommets ministériels est évidemment limité par le fait qu'il suffit d'une consultation populaire ou d'un refus de ratification parlementaire pour remettre en cause toute décision prise par les Quinze. Cela n'a échappé à personne lors des discussions sur le Traité de Nice et c'est probablement ce qui explique la composition pluraliste de la Convention qui étudie actuellement les propositions de Constitution de l'Union.

21. Le Parlement danois a ratifié le premier le Traité de Nice, le 1<sup>er</sup> juin 2001. Bien que sa Constitution prévoit une consultation populaire sur les réformes européennes, le Danemark n'a pas

<sup>3</sup> Ben Bradshaw, Sous-secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères et du Commonwealth.

choisi la voie du référendum, considérant que le Traité de Nice ne comportait pas de nouveaux transferts de compétences à l'Union.

22. La France a suivi, à son tour, le 28 juin 2001, souhaitant montrer l'exemple et adresser un message politique fort, notamment aux pays candidats à l'adhésion en même temps qu'aux partenaires européens perturbés par le refus irlandais. Le vote du peuple irlandais avait, en effet, donné lieu à de nombreux commentaires et réactions de la part de toutes les formations politiques, allant jusqu'à se demander si cela aurait pu conduire à considérer le traité comme caduc. En attendant qu'une deuxième procédure constitutionnelle permette au gouvernement irlandais de sortir de l'impasse, le parlement français a engagé un débat pour en tirer un enseignement politique, bien mis en lumière par le ministre des affaires européennes, Pierre Moscovici :

« ... en l'absence d'un large débat démocratique et d'une vaste explication nationale du Traité de Nice, le peuple irlandais ne s'est pas mobilisé, notamment ceux qui sont favorables à l'Union européenne. J'en déduis que, comme tous les autres peuples de l'Union sans doute, les Irlandais souhaitent être plus consultés, mieux informés, mieux associés aux décisions qui engagent leur avenir et celui du continent<sup>4</sup>. »

23. Sur le contenu du Traité de Nice, les débats se sont plutôt concentrés sur les sujets d'actualité (composition de la Commission, vote à la majorité qualifiée, repondération des voix au sein du Conseil, reliquats d'Amsterdam), mais l'accent a été mis sur tout ce qui concerne une nouvelle architecture européenne en prévision de l'élargissement de l'Union et des nouvelles exigences d'une Europe pour le XXI<sup>e</sup> siècle. La déclaration annexée à l'acte final de la Conférence de Nice, relative à la politique européenne de sécurité et de défense, n'a pas fait l'objet d'un débat spécifique, peut-être en raison de son caractère provisoire puisque l'on prévoyait «une décision par le Conseil européen le plus tôt possible au cours de l'année 2001 et, au plus tard, par le Conseil européen de Laeken». Le principe d'une accélération de la mise en place de la PESD n'a soulevé dans l'ensemble aucune objection, mais on n'a pas non plus mis l'accent sur le problème de la dimension parlementaire de cette politique, bien que les institutions européennes telles qu'elles sont configurées aujourd'hui ne soient effectivement pas compétentes pour cela. Malgré cette situation de vide institutionnel, l'occasion n'a pas été saisie, dans le cadre de la ratification du traité, pour susciter l'attention nécessaire.

24. Par contre, le rôle des parlements nationaux, évoqué dans la Déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au traité, a constitué un point prioritaire de réflexion ; en général, on a bien pris conscience de la distance qui sépare les parlementaires nationaux des décisions prises sur le plan européen et les débats sur l'avenir des institutions se sont multipliés, ainsi que les initiatives parlementaires d'ouverture des forums à la société civile.

25. La ratification du traité a souvent été l'occasion d'un débat général sur l'avenir de l'Europe, qui a suscité un intérêt majeur et presque supplanté la question spécifique du traité. Le 31 mai 2001, le Premier ministre portugais, M. Guterres, a participé au débat sur la ratification du Traité de Nice et sur l'avenir de l'Europe au sein de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée de la République portugaise. Il a déclaré :

« Je dirais sans hésiter que je choisis à coup sûr 'plus d'Europe' ... dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique commune de sécurité et de défense... Il faut reconnaître que nous sommes encore loin du strict minimum nécessaire pour rendre le projet européen crédible... Notons que l'Europe d'aujourd'hui associe des éléments structurels dont certains sont fédéraux, d'autres confédéraux. Le 'grand bond en avant' auquel j'ai fait allusion serait un choix conscient qui emprunterait une voie fédérale et qui contribuerait au développement des institutions européennes. Qu'on me comprenne bien : je ne pense pas qu'un 'grand bond en avant' de ce type est réaliste... Premièrement (point fondamental de ce débat) : une structure fédérale pour l'Europe impliquerait l'égalité entre les citoyens et entre les Etats membres. C'est pourquoi nous pensons qu'un Parlement européen qui serait doté d'importants pouvoirs mais ne disposerait pas de deux chambres – l'une représentant le peuple

<sup>4</sup> Sénat français, 28 juin 2001.

et l'autre les nations, et comprenant un nombre égal de représentants de chaque parlement de l'Union – serait inconcevable. Deuxième aspect : parler de conception fédérale est trompeur tant qu'il n'existe pas de pouvoirs fédéraux forts, ainsi qu'un budget fédéral important... Je ne pense donc pas, en toute sincérité, que l'Europe soit à même d'emprunter ce chemin. Je doute que ceux qui parlent de fédéralisme veuillent un véritable fédéralisme de ce type. Il est beaucoup plus probable qu'ils souhaitent une sorte de fédéralisme décoratif... Le troisième point serait l'intégration progressive dans un pilier unique en faisant des trois piliers existants des piliers communautaires et en amalgamant la politique étrangère et de sécurité commune et les politiques ayant trait à la liberté, la sécurité et la justice... Sixièmement, il faut veiller à ce que tout renforcement des pouvoirs du Parlement européen aille de pair avec la consolidation du rôle des parlements nationaux. »

26. Le 12 juillet 2001, le Luxembourg a ratifié le Traité de Nice, suivi par l'Espagne le 24 octobre, le Portugal le 25 octobre, l'Allemagne le 9 novembre, l'Autriche et la Suède le 6 décembre, la Finlande le 14 décembre, les Pays-Bas le 19 décembre, le Royaume-Uni le 26 février 2002 et l'Italie le 7 mai.

#### *IV. Initiatives parlementaires diverses*

##### *1. Séminaires de La Haye et Bruxelles*

27. La mobilisation parlementaire en matière de réformes des institutions européennes a répondu à l'appel de Nice. La déclaration relative à l'avenir de l'Union avait formulé le souhait qu'« un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc.»

28. La conscience du déficit qui allait se produire dans l'architecture institutionnelle de l'Europe au sujet du contrôle parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune dont l'Union avait mandat d'accélérer la mise en place a suscité un débat plus ponctuel à La Haye, organisé à l'initiative du parlement néerlandais le 14 mai 2001. M. van Eekelen, qui a présidé ces débats, avait établi cinq options institutionnelles : compétence entière du Parlement européen, création d'une Assemblée mixte, compétence de l'Assemblée de l'UEO, rencontres systématiques des représentants des Commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements nationaux, absence de contrôle multinational.

29. La discussion s'est poursuivie les 2 et 3 juillet au parlement belge dans le but de préparer une proposition commune en vue des décisions à prendre à Laeken. Après le vote de la résolution par les deux Chambres du Parlement belge sur le contrôle parlementaire de la PESD, un rapport du Président du Sénat, M. De Decker, qui réunissait les propositions ayant reçu le plus large soutien, a été envoyé à tous les parlements des pays membres pour élargir le débat. Les procédures de réponse n'ont pas été les mêmes partout et l'on peut dire que plusieurs parlementaires n'ont pas été au courant de l'existence de ce problème, examiné par les seuls présidents des commissions intéressées. Seule l'Italie a inclus ce sujet dans l'enquête sur l'avenir des institutions européennes que les quatre Commissions de la défense et des affaires étrangères des deux Chambres sont en train de conduire. Dans ce contexte, après les auditions d'experts et de représentants de la société civile et des autres parlements, le Président De Decker a clarifié les idées sur la répartition souhaitée des futures compétences, le 26 septembre 2001. Aucune proposition n'a recueilli un consensus, les parlementaires se prononçant soit pour un renforcement de la COSAC, soit pour une extension des pouvoirs du Parlement européen, ou encore pour une valorisation des compétences de l'OSCE ; c'est pourquoi l'expérience de la conférence informelle convoquée par le Parlement européen le 18 septembre, à la suite des événements des Etats-Unis, qui a rassemblé des représentants du Parlement européen et des commissions des parlements nationaux, ainsi que le Haut représentant pour la PESC et le Commissaire chargé de la politique extérieure de l'Union a été jugée positive, et ce modèle a été retenu parmi les autres propositions.

30. L'Assemblée de l'UEO a participé activement au débat, remplissant sa fonction d'information vis-à-vis des parlementaires nationaux, en présentant, en réponse à l'initiative belge, un rapport de M. Eyskens sur « La dimension parlementaire de la PESD » (Document A/1752). Ce rapport, qui résumait clairement la question, contenait la Directive n° 116, approuvée par la Commission permanente de l'Assemblée de l'UEO le 18 octobre 2001, par laquelle l'Assemblée donnait mandat à son Président de communiquer au parlement belge une proposition pour la période intérimaire, en vue des réformes prévues à la suite de la Conférence intergouvernementale de 2004. Pendant cette période et dans l'attente d'une base juridique appropriée, la surveillance parlementaire se déroulerait par l'établissement d'une synergie entre les institutions existantes, c'est-à-dire l'Assemblée de l'UEO et le Parlement européen. Il avait été proposé d'instituer, dans le cadre de leurs compétences respectives, des réunions conjointes régulières auxquelles les instances compétentes de l'Union européenne feraient rapport sur la PESD.

31. La Conférence de clôture de ce débat a eu lieu à Bruxelles les 6 et 7 novembre 2001. Malheureusement, aucune des options proposées n'a recueilli le consensus nécessaire pour l'élaboration d'un document commun à présenter au sommet de Laeken. La situation n'a donc pas évolué, bien que ces efforts parlementaires aient fait avancer le débat et fait prendre conscience, pour la première fois, de l'importance du problème. Cependant, à l'initiative de la délégation allemande, une motion a été adoptée, à l'issue de cette conférence, dans laquelle il est affirmé que :

« La politique étrangère et de sécurité commune doit être soumise à un contrôle parlementaire commun, auquel participent aussi bien les parlements nationaux que le Parlement européen.

Les parlements nationaux, le Parlement européen et l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale soumettront à la Convention chargée de préparer les réformes de l'UE des propositions concernant le contrôle parlementaire de la PESD.»

## ***2. Le débat sur la deuxième Chambre européenne***

32. Il convient de rappeler que ces questions se sont inscrites dans un débat parallèle sur la dimension parlementaire dans les nouvelles institutions européennes, et notamment sur la création possible d'une seconde Chambre à côté du Parlement européen, dont la conception est résumée dans un rapport du sénateur français, M. Hoeffel, sur « Une deuxième Chambre européenne »<sup>5</sup>. En s'appuyant sur la dimension prise ces dernières années par la question de l'instauration d'une deuxième Chambre européenne, il souligne « les raisons essentielles qui conduisent à recommander la mise en place du bicamérisme dans les institutions de l'Union ». Il s'agit, premièrement, « de mieux ancrer l'Europe dans chaque pays », c'est-à-dire de rétablir le lien entre les parlements nationaux et les institutions européennes ; deuxièmement, « d'associer de manière plus harmonieuse petits et grands Etats à la construction européenne », la mise en place d'une deuxième Chambre où tous les Etats sont représentés à égalité étant de nature à favoriser un consensus entre les membres ; troisièmement, cette seconde Chambre européenne permettrait « d'assurer un meilleur équilibre » au sein des institutions de l'Union et entre l'Union et les Etats membres.

33. Aussi pense-t-il que « l'Union ne peut continuer de se développer avec l'acceptation de ses peuples que si les institutions parviennent à maintenir un lien constant entre le niveau européen et le niveau national ». C'est la raison pour laquelle la nouvelle Chambre devrait, selon lui, être composée de représentants des parlements nationaux avec une répartition égalitaire entre les Etats. Cela implique « une certaine simplification » institutionnelle et le regroupement des différentes assemblées européennes. Selon M. Hoeffel, « il apparaît aujourd'hui que l'Assemblée de l'UEO doit connaître à brève échéance une transformation importante en raison du transfert à l'Union européenne des fonctions opérationnelles de l'UEO et, comme il ne paraît pas possible de transférer les compétences de l'Assemblée de l'UEO au Parlement européen puisque le financement de la politique de défense demeure essentiellement un financement national, il semble logique de confier à la deuxième Chambre européenne les missions actuellement exercées par l'Assemblée de l'UEO ». D'ailleurs, depuis 1989,

<sup>5</sup> *Une deuxième Chambre européenne*, rapport d'information présenté par M. Hoeffel au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, n° 381, 13 juin 2001.

« des représentants des parlements nationaux se retrouvent chaque semestre au sein de la COSAC et la répartition de ces parlementaires nationaux y est égalitaire. On pourrait donc sans difficulté retenir que la COSAC viendrait se fondre dans la deuxième Chambre européenne. En quelque sorte, on pourrait dire que la COSAC aurait été un peu la préfiguration de cette deuxième Chambre ». Cette nouvelle structuration institutionnelle de l'Europe, qui passe par la création d'une seconde Chambre européenne, a pour finalité « la résorption du problème de légitimité dont souffre l'Union ». Cette deuxième Chambre aurait donc pour compétences, d'une part, le contrôle des activités de l'Union dans le cadre des deuxième et troisième piliers et, d'autre part, l'appréciation de l'application du principe de subsidiarité pour les activités communautaires. Dans l'hypothèse d'une fédération d'Etats-nations, elle aurait donc vocation à représenter ces derniers, ce qui justifie sa composition égalitaire.

34. Selon d'autres propositions, la deuxième Chambre participerait, en outre, à l'élaboration des normes et assurerait l'application du principe de subsidiarité et le contrôle de l'exécutif. En ce qui concerne la participation à l'élaboration des normes, la nouvelle Chambre se substituerait au Conseil des ministres de l'Union dès lors qu'elle serait composée de représentants des gouvernements. Le projet de Constitution européenne élaboré par MM. Alain Juppé et Jacques Toubon contient une proposition similaire :

« La Chambre des nations participera, au même titre que le Parlement, à l'élaboration et au vote des lois européennes avec, cependant, certains aménagements. Elle disposera d'une possibilité de blocage dans deux cas : pour les lois organiques, c'est-à-dire les lois élaborées pour l'application de la Constitution, ainsi que pour les projets de loi qui empièteraient sur la souveraineté des Etats. »

35. Au niveau gouvernemental et sur le plan international, l'idée avait été relancée par le ministre des affaires étrangères allemand, M. Fischer, à Berlin, et suivie de propositions du parti SPD le 7 mai 2001, puis reprise par M. Jospin et M. Blair, chacun soulignant un point de vue différent.

36. M. Fischer voyait l'Europe sur le modèle de la fédération des Etats-nations, avec élection directe d'un Président. Par contre, le système bicaméral proposé par le parti socialiste allemand envisageait la création d'une deuxième Chambre fédérale par la transformation du Conseil de l'Union européenne, idée d'ailleurs soutenue le 4 avril 2001 devant le Parlement européen par le Président du Bundestag, M. Rau : « La fédération des Etats-nations signifierait, en réalité, une Europe à la façon de la République fédérale d'Allemagne... Le Parlement et le Conseil des ministres devraient devenir un véritable parlement bicaméral : le Conseil, une Chambre des Etats et le Parlement européen, la Chambre des citoyens ». Cette proposition, soutenue par le Premier ministre belge, M. Verhofstadt, n'a été appuyée ni par la France, ni par le Royaume-Uni, opposés à toute forme de super-Etat, et dans un discours prononcé le 28 mai 2001, M. Jospin présentait une proposition analogue à celle de M. Blair, visant à créer un « Congrès » des parlements nationaux et des parlementaires européens pour contrôler la subsidiarité et débattre chaque année de l'état de l'Union.

37. Le 27 novembre 2001, la Commission pour l'Union européenne de la Chambre des lords a présenté un rapport sur « Une deuxième Chambre européenne : une solution irréaliste pour un problème réel » (HL/48), dont le contenu suit la thèse clairement évoquée dans le titre. Le texte a été discuté en séance plénière le 11 février 2002. Le document présenté peut être ainsi résumé<sup>6</sup> :

- « Le Premier ministre et d'autres ont proposé la création d'une seconde Chambre parlementaire au sein de l'Union européenne, souvent appelée seconde Chambre du Parlement européen ;
- Ces propositions émanent du souhait sincère de se pencher sur les problèmes de légitimité démocratique en Europe, d'améliorer l'application du principe de subsidiarité et d'assurer un suivi de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- Nous ne pensons pas qu'une seconde chambre du Parlement européen serait la façon appropriée de régler ces problèmes ;

<sup>6</sup> Le rapport est publié sous la référence HL/48. Il peut être consulté sur le site web de la Chambre des lords : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldcom/48/4802.htm#al>

- La création d'une seconde Chambre ne va pas résoudre la question du déficit démocratique ;
- Une seconde Chambre élue pourrait entrer en conflit avec le Parlement européen existant ;
- Une seconde Chambre composée de membres de parlements nationaux prendrait trop de temps aux parlementaires concernés ;
- Il serait irréaliste d'envisager qu'une révision du Traité puisse aussi porter sur une seconde Chambre élue ;
- Si une seconde Chambre devait être impliquée dans le processus législatif, il est difficile de voir à quel stade du cycle législatif européen elle pourrait apporter une contribution ;
- Nous contestons l'argument selon lequel la mise en place d'une seconde Chambre donnerait plus de voix aux régions ;
- Nous sommes favorables à une coopération adéquate entre parlementaires nationaux et avec le Parlement européen ;
- Nous sommes favorables à une coopération informelle accrue entre parlementaires nationaux en matière de politique étrangère et de sécurité commune, et ne voyons pas l'opportunité de créer de nouvelles structures en amont de la Conférence intergouvernementale ;
- Nous appuyons l'intensification d'une coopération similaire dans le cadre de l'examen du programme de travail de la Commission ;
- La Charte de compétences proposée par le Premier ministre est la bienvenue, même s'il est problématique de vouloir fonder un tel document sur une base plutôt politique que juridique ;
- Nous trouvons inacceptable la perspective de considérer l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comme base d'une seconde Chambre ;
- En effet, il appartient aux parlements nationaux de veiller à ce que leurs ministres (y compris au niveau du Conseil) soient redevables de leurs activités, et de contrôler l'application du principe de subsidiarité ;
- La COSAC représente une occasion manquée, et devrait se concentrer sur les questions de contrôle plutôt que sur un débat général ;
- Nous nous félicitons de l'existence de la Convention sur l'avenir de l'Europe chargée de préparer la Conférence intergouvernementale. »

38. Le ministre des affaires étrangères et du Commonwealth a donné sa réponse dans un mémorandum dont nous citons ci-dessous des extraits :

« 3. La proposition de deuxième Chambre a souvent été formulée au fil des années, notamment dans un discours prononcé par le Premier ministre à Varsovie en octobre 2000. Ce discours était destiné à stimuler le débat et la discussion. La Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Europe a souligné la nécessité d'aborder la question du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. La Déclaration de Laeken a rappelé, un an plus tard, la contribution importante qui devait être fournie par les parlements nationaux en vue de légitimer le projet européen.

4. Il convient donc de mener une réflexion créative sur les moyens de renforcer les liens entre les parlements nationaux et l'UE. La proposition du Premier ministre en est un. Elle fixe trois objectifs principaux. Premièrement, la deuxième Chambre pourrait servir à rétablir le contact entre les parlements et parlementaires nationaux et les décideurs de Bruxelles. Deuxièmement, elle pourrait aider à définir les limites de la subsidiarité, en donnant des avis sur les cas dans lesquels il appartient à l'UE d'agir et ceux dans lesquels l'action doit être laissée à l'initiative des Etats membres individuels. Et, troisièmement, la Chambre pourrait exercer une surveillance dans les domaines d'activité de l'UE allant au delà des activités traditionnelles de la Communauté, tels que la défense européenne, la justice et l'intérieur.

5. Nous ne sous-estimons pas la complexité des dispositions pratiques permettant d'imbriquer les parlements nationaux dans les structures européennes. Il faut qu'une chambre composée de parlementaires nationaux demeure gérable pour les parlementaires nationaux, compte tenu notamment de la part de leur temps de travail qu'elle absorberait. Nous pensons qu'il y a des



options qui permettent d'y parvenir. Le principal lieu de travail des parlementaires nationaux restera leur capitale. Il est absolument indispensable, si leur rôle doit être de développer un sens plus aigu des priorités de l'Etat, qu'ils restent totalement dévoués à la politique nationale. (...)

7. Ce qui compte, c'est que les législatures nationales, avec lesquelles la plupart des citoyens européens s'identifient le plus aisément, continuent de jouer un rôle important dans les affaires de l'UE à mesure que celle-ci s'élargit et développe ses activités dans des domaines divers. (...)

9. (...) Cette proposition est destinée à compléter celle du Parlement européen, non à la concurrencer ou à la remplacer. Nous n'imaginons pas qu'une chambre puisse entrer dans le détail de la législation, ni exercer un droit de veto. Nous considérons que le PE doit rester le partenaire législatif et budgétaire essentiel du Conseil. (...)

13. (...) Le gouvernement reconnaît qu'il convient d'éclaircir la situation sur ce qui est du ressort de l'UE et ce qui ne l'est pas. Les principes arrêtés par l'UE à cet égard sont bons. La *subsidiarité* impose à l'UE de n'intervenir que si les Etats membres ne peuvent atteindre eux-mêmes l'objectif visé. La *proportionnalité* veut que, lorsque l'UE intervient effectivement, elle le fasse de façon aussi légère que possible, en laissant le maximum de latitude aux Etats membres. Mais ces principes n'ont pas toujours été respectés dans la pratique. Ils ne sont pas non plus toujours bien compris du grand public.

14. Comme le Premier ministre l'a suggéré dans son discours de Varsovie, il s'agit donc de clarifier les principes en vertu desquels il appartient ou non à l'UE d'agir dans un domaine donné, et de trouver les mécanismes (y compris, éventuellement, une chambre des parlementaires nationaux) permettant de mieux faire respecter ces principes dans la pratique. Concevoir des dispositions dans ce sens sera l'une des tâches essentielles de la CIG de 2004. (...)

22. (...) Le gouvernement est favorable à un Comité des régions (COR) actif, jouant un rôle consultatif dans un certain nombre de domaines de la législation communautaire. Nous restons attachés à cette structure. (...)

26. (...) Le gouvernement est d'accord qu'une COSAC plus forte, jouant un rôle plus opérationnel, est l'une des options envisageables pour renforcer le rôle des parlements nationaux, et que des liens plus solides pourraient être tissés entre Westminster et le PE à partir des dispositions existantes en matière de contrôle parlementaire. L'avenir de la COSAC sera sans aucun doute un sujet de discussion dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe. »

39. Au Portugal aussi, le Premier ministre, M. Guterres, a fait part de son désaccord dans le discours qu'il a prononcé devant la Commission des affaires étrangères (voir paragraphe 25), en manifestant son scepticisme à propos du caractère fédéral qui pourrait être donné à l'Union européenne. Des opinions favorables se sont néanmoins exprimées dans le débat, un député déclarant : « ... pourquoi continuer à considérer cela comme un tabou, à rejeter par principe toute possibilité de constituer une deuxième Chambre qui assure la parité entre les nations ? ». Un autre s'est écrié : « Et le pluralisme ! »<sup>7</sup>.

40. En Italie, malgré les opinions contraires émises lors du débat sur le document de M. De Decker, le Président de la Chambre des députés, M. Casini, et le ministre des affaires communautaires, M. Buttiglione, se sont déclarés « en faveur d'une implication plus incisive des parlements nationaux dans la vie de l'Union, à travers la création d'une Chambre des nations ou d'un Sénat. A côté de la représentation du peuple communautaire, assurée par l'Assemblée de Strasbourg, on constituerait un organisme représentatif des peuples de chaque Etat membre, sur le modèle des Etats-Unis »<sup>8</sup>.

41. Lors des « Assises sur l'avenir de l'Europe » organisées à l'Assemblée nationale française les 7 et 8 novembre 2001, on a encore discuté de la création d'une seconde Chambre des Etats composée de représentants des parlements nationaux et compétente pour participer au contrôle de la subsidiarité,

<sup>7</sup> MM. Rui Cervan et Saraiva, le 31 mai 2001.

<sup>8</sup> Commission des affaires européennes, Sénat italien, le 18 juillet 2001.

soit directement, soit par l'intermédiaire de la Cour de justice qu'elle pourrait saisir. Si les parlementaires y sont plutôt favorables, de nombreuses critiques ont été portées par des intervenants du public pour les motifs suivants : risque d'accroître le poids des intérêts nationaux dans les décisions communautaires, impossibilité pour un parlementaire national d'assumer un cumul de mandats, risque de redondance entre une seconde Chambre et le Conseil européen, nécessité pour les parlements nationaux de se concentrer sur le contrôle national de la politique européenne de leur gouvernement. Un autre proposition a été avancée par M. Berthu en faveur de la mise en réseau des parlements nationaux, en donnant à chacun le droit de s'opposer à une décision du Parlement européen et en créant des assemblée sectorielles formées de parlementaires nationaux au niveau européen. D'autres propositions précises ont été faites par M. Duhamel pour simplifier le système européen et impliquer les citoyens en associant les parlementaires nationaux et européens au débat constituant : dans ce contexte, l'instauration d'une conférence permanente des parlementaires nationaux et européens apparaît comme un bon moyen d'impliquer les élus nationaux, et à travers eux les citoyens, dans le débat européen.

42. Plusieurs modèles de bicamérisme sont donc portés à l'attention de l'Europe et ce sujet sera certainement discuté au sein de la Convention sur les réformes constitutionnelles de l'Union.

### *3. Journées parlementaires pour l'Europe*

43. Poursuivant leur rôle de relais auprès de l'opinion publique, les parlements nationaux ont organisé des séminaires, des journées de l'Europe, en utilisant en même temps les contributions du public tirées des sites web ouverts à ce propos.

44. On peut signaler parmi d'autres initiatives le forum ouvert au public organisé par le Sénat de Belgique le 7 mars 2001 sur « Le Traité de Nice et les frontières européennes », et le séminaire organisé par le Comité fédéral pour les affaires européennes le 18 mai 2001 sur « Les buts de l'Union européenne ». On peut rappeler que le Bundestag allemand avait organisé la Conférence du millénaire, au sein de laquelle les représentants de toute l'Europe politique et intellectuelle avaient exposé leur vision du siècle prochain, et les activités se sont ainsi poursuivies au sein des commissions : la Commission des affaires européennes a organisé, le 14 mars 2001, une audition publique sur les questions constitutionnelles de l'Europe. Peu de temps après, les 20 et 21 mars 2001, la Chambre des députés du Luxembourg a consacré deux jours de séminaire, ouvert au public, à l'avenir des institutions européennes. Le parlement espagnol a pris des mesures pour encourager un vaste débat avec le public, et décidé la création de deux sous-commissions chargées de suivre la Convention et le processus d'élargissement.

45. En Italie, dans le cadre de la communication avec le jeune public au sujet des réformes européennes, la Chambre des députés a convoqué le 11 septembre 2001 (date tragiquement choisie) une « Assemblée des jeunes pour l'Europe », à laquelle ont pris part le Président de la République et la Présidente du Parlement européen. Cette manifestation, organisée à l'occasion de la rentrée scolaire en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale et celui de l'Université et de la recherche scientifique, a accueilli 500 lycéens et étudiants provenant de toutes les régions d'Italie, qui ont pris la place des députés, dans l'hémicycle, pour discuter des rapports entre les jeunes et les institutions européennes. Les étudiants et les représentants des groupes politiques ont présenté tour à tour des travaux sur l'avenir des institutions communes et des propositions pour renforcer la communication entre celles-ci et le milieu scolaire. Le colloque a été retransmis en direct à la télévision.

46. Le 30 novembre 2001, les Présidents des deux Chambres italiennes ont entamé le débat à la suite de l'invitation faite à Nice, en inaugurant la manifestation « Pour l'avenir de l'Europe ». Ils ont annoncé, dans l'hémicycle de Montecitorio, siège de la Chambre des députés, une série d'initiatives dans le but de promouvoir et de coordonner des programmes sur l'Europe. Le programme comprend tout d'abord une deuxième phase d'information sur l'avenir de l'Europe, menée par les Commissions des affaires étrangères et de la politique européenne, et cette procédure pourra s'accompagner du recueil et de la synthèse des données découlant du débat en cours dans le pays ; ensuite, des journées d'étude pourront être organisées sur certains thèmes importants pour l'avenir de l'Europe tels que le multiculturalisme et l'identité nationale, le rôle des partis politiques européens et des organisations de

la société civile, l'intégration des compétences entre Union, Etats et régions, l'éducation et la recherche, la culture et la communication.

47. L'Assemblée nationale française a elle aussi organisé, les 7 et 8 novembre 2001, des « Assises sur l'avenir de l'Europe », qui se sont déroulées au sein de deux forums, l'un portant sur le contenu, l'autre sur l'architecture institutionnelle. M. Forni, Président de l'Assemblée nationale, et M. Barrau, président de la délégation pour l'Union européenne, ont tenu à souligner, par cette organisation des débats, que la prochaine réforme des institutions ne sera réussie et acceptée par les peuples que si elle est l'expression d'un projet politique commun. La tenue de ces assises avait pour but de permettre à l'Assemblée de participer à un exercice de refondation de l'Union qui aura des prolongements constitutionnels (M. Forni) et de servir d'exemple en tant que forme nouvelle de démocratie participative impliquant les citoyens (M. Barrau). La politique étrangère commune a été comparée à la défense européenne, et il a été constaté qu'il n'y avait pas eu d'avancée dans la conception d'une diplomatie européenne, les Etats membres poursuivant en parallèle leur propre politique étrangère, ni en ce qui concerne la rationalisation des procédures de décision des Quinze (M. Hennekine). L'image de la diplomatie européenne reste brouillée en raison aussi de la multiplicité de ses visages (M. Loncle) et les solutions avancées ont reflété une variété de conceptions difficilement compatibles : il a été question soit de renforcer les pouvoirs du Haut représentant pour la PESC en lui donnant un pouvoir d'initiative (Mme Gnesotto), soit de rattacher ce représentant à la Commission européenne (Mme Béres), soit de constituer un directoire composé de personnalités qualifiées (M. Toulemon). Il reste toutefois que la politique étrangère européenne ne doit pas se limiter à la gestion des crises, mais doit également englober des domaines comme l'environnement ou l'aide au développement (M. Nestor).

#### *4. Sondages et sites web*

48. Dans le but de promouvoir l'information et la consultation par les citoyens, les Chambres ont en outre activé des pages électroniques (<http://www.camera.it/aveur/default.asp>) consacrées au débat sur l'avenir de l'Union, en donnant accès aux principaux documents de référence, aussi bien italiens qu'europeens, et en informant sur les initiatives et les contributions reçues.

49. Un site web avait été ouvert également par le Sénat français dès juillet 2001 ([www.senat.fr/consult/constitution\\_europeenne](http://www.senat.fr/consult/constitution_europeenne)) afin que le débat se poursuive sur une constitution pour l'Union européenne.

50. L'Assemblée nationale française a lancé un questionnaire sur son site, dont les résultats ont été évalués lors des « Assises sur l'avenir de l'Europe ». Le dépouillement des réponses, au 5 novembre 2001, laissait apparaître les attentes, mais aussi les craintes du public vis-à-vis de la construction européenne. L'objectif le plus souvent cité – à partir d'une liste proposée – a été : « préserver la paix et la sécurité entre les peuples européens » et parmi les réponses suggérées à la question : « quelle Europe voulez-vous en 2010 ? », on peut signaler « la mise en place d'une véritable politique étrangère et de défense commune capable de faire de l'Union un partenaire essentiel et indispensable sur la scène internationale tout en préservant l'identité nationale dans les autres domaines ». On note aussi une tentative de réduire les compétences communautaires en souhaitant que « la délégation de pouvoirs à l'organe commun ne porte que sur la défense et la sécurité du territoire européen ». Enfin, les internautes français se sont déclarés favorables à un renforcement du rôle des parlements nationaux, mais à une très faible majorité : ceux qui sont pour y trouvent la réponse qui permet de préserver les souverainetés nationales et les liens des électeurs tout en accroissant le contrôle parlementaire sur les institutions européennes.

51. Lors de l'examen du Traité de Nice, la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée de la République portugaise a lancé un débat public sur l'avenir de l'Europe en ouvrant une page sur le site web du Parlement : au moment de la prise de décision parlementaire sur l'importante évolution des institutions communes, la commission a ainsi montré qu'elle pratiquait un dialogue opportun en s'appuyant aussi sur les opinions des citoyens à propos du futur souhaité pour l'Europe.

***V. Le contrôle parlementaire de la politique de défense commune : le débat sur le projet A 400 M et sur la ratification de l'Accord de Farnborough***

52. Le déroulement du programme de construction d'un avion de transport militaire dénommé « avion de transport du futur », plus connu sous l'appellation « A 400 M », permet de réfléchir sur le contrôle parlementaire de la politique de défense européenne. Après des années d'études techniques, une déclaration d'intention avait été signée en juillet 2000 par huit pays (Belgique, France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Portugal, Espagne et Turquie), auxquels s'est ajouté le Luxembourg, pour l'achat de 225 avions commandés à Airbus Military Company, auquel plusieurs industries nationales devaient participer. Il s'agissait évidemment d'une démarche des gouvernements dictée par des choix techniques, qui avait été portée à l'attention des parlementaires lors de l'examen du budget général de l'Etat la même année, mais qui était passée inaperçue.

53. La signature du mémorandum était prévue pour décembre 2001 ; le débat a enflammé d'abord l'Italie, lorsque le gouvernement a fait connaître, à travers les médias, son intention de renoncer à cet engagement pris par le gouvernement précédent. Il est tout à fait regrettable d'ailleurs que le débat parlementaire qui a suivi ait été provoqué par les déclarations du ministre de la défense devant la presse, et que celui-ci ne se soit senti obligé de présenter ses raisons au Parlement qu'à la suite des controverses soulevées quotidiennement dans les médias : signe qu'une fois de plus, l'opinion publique, directement saisie des faits, empiète sur le rôle de contrôle des parlements, sans qu'il y ait un intermédiaire politique, abusant d'une sorte de message direct grossièrement expliqué et ne permettant qu'une compréhension superficielle de la question. La révolte parlementaire a conduit le ministre de la défense à justifier sa décision, désormais prise, et il en a résulté un débat plutôt désolant, car arrivant trop tard, sur les choix de la politique européenne de défense. Face aux protestations de l'opposition, le ministre de la défense a fourni les raisons ayant motivé cette décision, à propos de laquelle il a souligné qu'« il n'y avait aucune obligation pour le gouvernement de consulter le parlement, ni aucune volonté de lui cacher le problème » (Chambre des députés, 26 octobre 2001). Malgré cette prise de position, le Parlement italien a discuté à plusieurs reprises, bien que tardivement, l'abandon par l'Italie de ce programme, à la suite des rumeurs circulant dans la presse nationale et étrangère (Commissions des affaires étrangères et défense réunies les 23 octobre et 20 décembre 2001), ce qui a permis un véritable exercice de contrôle parlementaire sur les choix gouvernementaux – et ce avant la décision ! On a pu connaître ainsi les priorités de la défense italienne dans le cadre des programmes européens, matière qui n'est habituellement jamais abordée au Parlement de manière aussi approfondie.

54. Le gouvernement allemand a été le seul à signer le mémorandum sous réserve d'approbation budgétaire par le Parlement, bien qu'il n'y soit pas contraint par la procédure, car il estime difficile de maîtriser sa propre majorité sur le chapitre des dépenses militaires. En effet, le Bundestag avait voté un premier budget en automne 2000, qui s'est révélé insuffisant pour couvrir la commande d'avions promise par le ministre de la défense lors du salon aéronautique de Farnborough en juillet 2000 ; lorsque l'opposition a menacé de recourir à la Cour constitutionnelle, le gouvernement a dû présenter au Bundestag, le 24 janvier 2002, une rallonge budgétaire, d'ailleurs insuffisante en raison du fait que la législature est presque terminée et qu'actuellement, les députés ne peuvent voter que sur la partie restante de l'année. Après de nombreux rebondissements, la Commission des affaires budgétaires du Bundestag a approuvé, à une large majorité, le 20 mars 2002, l'achat de 40 Airbus A 400 M pour 5,1 milliards d'euros. Le ministre de la défense, Rudolf Scharping (SPD), avait entre-temps fourni des explications claires mettant fin à toute polémique et rendant possible ce vote. C'est donc le ministre des finances, Hans Eichel (SPD) qui, lors de la préparation du budget pour 2003, a prévu les crédits nécessaires à l'achat des 33 autres Airbus. Cette déclaration d'intention ne lie pas le prochain Bundestag qui est libre de fixer de nouvelles priorités.

55. La situation de l'Italie et de l'Allemagne a soulevé de nombreuses interrogations dans les autres parlements des pays de l'Union, et c'est ainsi que le programme A 400 M a suscité plusieurs débats sur l'avenir de la défense et de la sécurité européennes. De nombreuses questions ont été posées au Parlement britannique (Chambre des lords : 8 janvier ; Chambre des communes : 14, 16, 29 janvier, 12 et 18 mars 2002), au Parlement français (Assemblée nationale, 8 janvier 2002) et au Sénat espagnol,

par votre rapporteur, le 7 mars 2002, auxquelles les ministres de la défense ont toujours répondu en soutenant les programmes de défense commune.

56. Parfois, les parlementaires ont donné l'impression d'être surpris par l'argumentation du débat, car plusieurs d'entre eux n'étaient pas toujours au courant des autres choix possibles. A l'évidence, l'information circule mal et la confrontation au niveau européen est insuffisante, chacun privilégiant plus ou moins les intérêts nationaux selon la tendance politique du gouvernement. Les parlementaires faisant partie de notre Assemblée étaient plus avertis, grâce aux documents mis en circulation à la session et aux visites proposées régulièrement par la Commission de défense et la Commission technique et aérospatiale aux expositions du Bourget à Paris et à Farnborough en Grande-Bretagne. Au Parlement européen, il n'y a eu qu'une discussion générale, ce qui démontre l'absence de compétence de cette institution quand il s'agit de décisions prises dans des sommets gouvernementaux et soumises au vote des parlements nationaux : on peut en conclure pour résumer que la politique européenne de sécurité et de défense est encore confrontée à un labyrinthe de procédures et de compétences parallèles qui peuvent ralentir sa mise en place et réduire son efficacité. Deuxièmement, les débats susmentionnés renforcent l'argument en faveur d'une participation collective des représentants des parlements nationaux au dialogue avec les instances européennes compétentes en la matière avant et après la prise de décisions, de manière à assurer l'information réciproque des parlementaires.

57. L'Accord-cadre sur les mesures destinés à faciliter les restructurations et l'activité de l'industrie européenne de défense, signé à Farnborough le 27 juillet 2000, entre la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni, a constitué une autre occasion de débat parlementaire sur la mise en place d'une politique commune de défense. Tous les signataires ont ratifié l'accord ; reste l'Italie qui termine la procédure. Cet accord n'a pas soulevé de réelle opposition, sauf du côté des représentants des mouvements pacifistes, car il s'agit non pas d'une augmentation de la production d'armement, mais d'une rationalisation et d'une concentration des moyens actuels de défense, en vue de la mise en place de programmes communs en Europe. Les débats ont été néanmoins enflammés en réponse aux dérapages démagogiques et aux campagnes de désinformation, car les discussions sur les moyens de défense nationale contournent souvent ces questions. On peut en déduire que pour la majorité des parlementaires, les choses sont claires : les systèmes de défense et d'armements de chaque pays sont trop dispersés. L'accord conclu à Farnborough, reprenant la Lettre d'Intention (LdI) signée deux ans auparavant, tend en effet à fixer un cadre juridique commun pour permettre la restructuration de l'industrie de défense en Europe, consolider les capacités technologiques et harmoniser les procédures administratives en donnant des repères communs et des lignes directrices pour la coordination.

## **B - LES PAYS MEMBRES ASSOCIÉS ET ASSOCIÉS PARTENAIRES**

### *(Contribution de M. Vasilescu, co-rapporteur)*

#### *(a) Bulgarie*

58. L'Assemblée nationale de la République de Bulgarie a acquis une expérience substantielle en matière de contrôle parlementaire de la politique de défense et de sécurité grâce à sa Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense. Elle s'est lancée dans une réforme à très grande échelle dans le secteur de la sécurité, pour des raisons internes et afin de mieux se conformer aux critères d'adhésion à l'OTAN et à l'UE. Le parlement bulgare est profondément impliqué dans ce processus, sans doute davantage que les autres parlements en Europe étant donné la portée et l'ampleur des changements qui ont lieu dans ce pays.

59. On peut affirmer valablement que l'Assemblée nationale et la Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense sont fort bien informées de la politique du pays, tandis que la participation aux travaux des assemblées parlementaires et à des séminaires (certains en Bulgarie même) conduit à une accumulation d'expertise sur les questions concernant la politique de l'OTAN et de l'UE. De plus, la participation de la Bulgarie en tant que membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et sa prochaine présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en

Europe (OSCE) ont permis aux membres du parlement d'accroître leur intérêt et leur sens des responsabilités dans le domaine de la défense et de la sécurité. La Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense organise souvent des réunions conjointes avec d'autres commissions, auxquelles elle invite des représentants du gouvernement, du monde des affaires et du secteur non gouvernemental, et participe à la rédaction de décisions, de déclarations et de prises de positions écrites qui reflètent les priorités stratégiques de la Bulgarie pour la modernisation du pays – dont l'adhésion à l'OTAN et à l'UE – tenant compte de ces différents intérêts.

60. La sécurité, la défense et l'adhésion à l'OTAN et à l'UE font l'objet d'un consensus en Bulgarie, et en conséquence, la coopération entre les différents groupes parlementaires à l'Assemblée nationale est particulièrement forte. La Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense reçoit des rapports sur les questions clés de la sécurité et de la défense dans le secteur gouvernemental et non gouvernemental, qu'elle soumet régulièrement à ses membres. Elle fait aussi réaliser des études et des recherches en cas de participation à des séminaires et à des conférences, afin de proposer des législations et dans le cadre de ses activités de contrôle parlementaire.

(b) *Estonie*

61. Un Accord d'association a été signé le 12 juin 1995 entre la République d'Estonie et l'Union européenne (Accord européen). Le *Riigikogu* (le parlement estonien) l'a ratifié à l'unanimité le 1<sup>er</sup> août 1995. Sur la base de cet accord, l'entrée en tant que membre à part entière dans l'Union européenne est devenue le principal objectif de politique étrangère de l'Estonie.

62. Le 23 janvier 1997, le huitième *Riigikogu* a décidé la mise en place de la Commission des affaires européennes (CAE) et lui a accordé le statut de commission restreinte. Le neuvième *Riigikogu* a rétabli la Commission des affaires européennes le 18 mai 1999. Le statut de commission restreinte signifie que cette commission s'acquitte de fonctions spéciales et ne s'occupe pas des procédures législatives concernant les lois. La CAE est composée de 13 parlementaires appartenant à tous les groupes politiques (2 à 3 membres pour les groupes les plus importants).

63. Les principales tâches de la CAE sont les suivantes :

- contribuer au niveau parlementaire à réaliser les objectifs de l'Association conclue entre l'Estonie et l'Union européenne sur la base de l'Accord européen de 1995 ; le but ultime de l'Estonie est d'obtenir le statut de membre de plein droit de l'UE ;
- maintenir les contacts avec le Parlement européen et les autres institutions européennes ;
- représenter le *Riigikogu* à la commission parlementaire conjointe UE-Estonie créée conformément à l'Accord européen ;
- informer le *Riigikogu* de l'évolution de l'intégration européenne et des problèmes qui s'y rattachent.

64. La CAE accorde une attention particulière à la préparation à l'adhésion à l'UE dont elle suit les progrès, à l'identification des intérêts nationaux, à l'information de l'opinion publique sur les problèmes d'intégration, et à la participation de groupes d'intérêt non gouvernementaux.

65. Depuis 1994, le parlement estonien a organisé des conférences internationales sur les thèmes suivants : « L'Estonie et l'Union européenne : l'Estonie sur le chemin d'une Europe en mutation », « Politique estonienne de défense, OTAN et Union de l'Europe occidentale » en 1995, « Le rôle des parlements nationaux dans l'intégration des pays associés au sein de l'UE » en 1996, « Sécurité et questions en rapport avec la défense en Europe », « Développer l'identité européenne de sécurité et de défense » en 1999, « Les parlements nationaux et la législation de l'UE » en 2000. Lors de la conférence de 2001, M. Klaus Bühler, Président de l'Assemblée de l'UEO, a prononcé un discours sur l'avenir de la PESD et l'Assemblée de l'UEO – Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense.

*(c) Lettonie*

66. L'activité parlementaire en Lettonie est axée sur les efforts que déploie le pays pour être invité à adhérer à l'OTAN en novembre prochain, ce qui ne veut pas dire que le parlement letton ne s'intéresse pas aux problèmes de la sécurité et de la défense européennes.

67. Depuis déjà plusieurs années, la journée dite de « marche vers l'Europe » (9 mai) est consacrée aux débats sur les questions européennes. Ceux-ci sont organisés conjointement par la Commission des affaires étrangères et la Commission des affaires européennes de la Saeima de la République de Lettonie.

68. Le président de la Commission des affaires étrangères a assisté à la conférence organisée par la Belgique sur la PESD et son contrôle parlementaire, et il a fait rapport aux membres de sa commission sur les discussions qui se sont déroulées à cette occasion.

*(d) Norvège*

69. Le Storting (parlement norvégien) nomme une commission élargie des affaires étrangères qui s'ajoute aux commissions permanentes. La mission de cette commission élargie est de discuter avec le gouvernement de questions importantes de politique étrangère, commerciale, et de sécurité nationale. Les questions concernant la PESD pourraient être abordées dans ce cadre. Dans certains cas, la commission élargie peut soumettre des recommandations au parlement.

70. Selon la délégation norvégienne, il est d'une importance cruciale que le processus de contrôle parlementaire qui s'exerce au plan national soit complété par une action similaire d'une assemblée parlementaire au niveau européen. Même si le processus décisionnel sur des questions concernant l'UE doit être limité aux Etats membres, une assemblée parlementaire européenne devrait s'ouvrir à la participation de pays membres de l'OTAN non membres de l'UE, ainsi que des associés partenaires.

71. Le parlement norvégien aurait un rôle à jouer, même si les institutions de l'Union européenne élargie acquièrent de la compétence en matière de gestion de la politique commune de sécurité et de défense. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de coopération sur une base régulière avec les pays membres de l'OTAN non membres de l'UE. Une coopération plus étroite entre l'UE et l'OTAN sera essentielle pour éviter une duplication des efforts. Des consultations et des discussions de fond devraient avoir lieu pendant la phase de préparation des décisions, par exemple en ce qui concerne une opération militaire conduite par l'UE. Les droits et obligations des membres associés de l'Assemblée de l'UEO devraient constituer le point de départ de la discussion sur les nouveaux mécanismes de coopération.

72. Le 26 février 2002, le ministre des affaires étrangères, M. Jan Petersen, a prononcé une déclaration de politique étrangère devant le parlement. De telles déclarations se font à intervalles réguliers, et elles sont généralement suivies par un débat général sur la politique étrangère. La question du développement de l'architecture européenne de sécurité et de défense se trouvera au centre des très importantes discussions sur l'avenir.

*(e) Pologne*

73. La Pologne, comme d'autres pays d'Europe centrale et orientale, cherche à adhérer aux structures européennes et euro-atlantiques. Les deux chambres du Parlement – le Sejm et le Sénat, ainsi que leurs organes – mènent des consultations approfondies dans le domaine de l'intégration européenne. Les commissions pertinentes des deux chambres s'emploient aussi à mettre la législation polonaise en conformité avec l'acquis communautaire de l'Union européenne.

74. Etant donné que l'entrée de la Pologne dans les structures euro-atlantiques est un processus de consolidation, il importe également de tenir compte de l'impact des différentes étapes de l'adhésion et de l'obtention précoce du statut de membre de l'Alliance atlantique pour décider de la forme à donner aux nouvelles initiatives concernant les questions européennes comme la sécurité et la défense.

75. Le Sejm et le Sénat ont participé activement à l'élaboration des projets de loi nécessaires à la préparation des adhésions à l'OTAN et à l'UE. Pendant de nombreux débats parlementaires (réunions de commissions, séances plénières et conférences avec la participation des parlementaires), la réforme

de l'armée a été évoquée dans de larges perspectives. La question du contrôle civil sur les forces armées a été et reste une question d'importance vitale. Il faut souligner que la loi sur le déploiement des forces armées à l'étranger a été adoptée le 17 décembre 1998, et suivie de décrets d'application.

76. Les membres du Sejm et du Sénat ont participé activement aux événements internationaux dans le cadre des délégations permanentes comme celle auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ; ils ont également représenté les commissions parlementaires ou pris part à des conférences organisées par les partis politiques. Les négociations avec l'UE sont la priorité du nouveau gouvernement et du Parlement, dont le mandat a commencé à l'automne 2001. Les commissions chargées des questions concernant l'UE poursuivent un programme de travail très intensif. En avril 2002, la Commission des questions européennes doit tenir des réunions consacrées à la vision de l'Europe. Les réunions prévues pour juin 2002 seront consacrées à la politique européenne de sécurité et de défense.

77. Les parlementaires polonais ont également participé à toute une série de conférences et à des réunions conjointes, au cours desquelles certains des principaux sujets abordés ont été : l'élargissement de l'OTAN, la Convention de l'UE, l'avenir de l'Europe, les réformes et l'élargissement de l'UE, la politique européenne de sécurité et de défense.

*(f) Roumanie*

78. Pour la Roumanie, la principale priorité en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense est l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques. Afin d'atteindre ce but, le Parlement roumain (par le truchement des Commissions des affaires étrangères et de la défense des deux chambres) agit en concertation avec les ministères des affaires étrangères, de l'intégration européenne et de la défense.

79. Le processus de restructuration et de réforme des forces armées roumaines se déroule conformément aux objectifs fixés conjointement par l'OTAN et les autorités roumaines, comme en témoignent de nombreux documents et règlements dans le domaine de la sécurité nationale et de la défense : la Stratégie nationale de sécurité (adoptée par le parlement en 2001), le Livre blanc et la Stratégie militaire du gouvernement. Pour contribuer à s'aligner sur les normes de l'OTAN, le parlement a aussi approuvé la loi sur la protection des informations classifiées. Une des grandes ambitions pour cette année est l'adoption des lois sur la sécurité nationale et sur l'organisation des forces armées.

80. Après approbation par le parlement, la Roumanie, en tant que garante de la sécurité dans les Balkans, s'est engagée à accroître sa participation aux missions de la SFOR et de la KFOR, et fait partie de la force internationale d'assistance et de sécurité en Afghanistan.

81. Dans le cadre d'initiatives multinationales de coopération, la Roumanie a lancé un nouveau projet concernant « la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et le renforcement du contrôle aux frontières ».

82. Les parlementaires roumains participent activement au large débat ouvert par la Convention sur l'avenir de l'Europe sur le rôle que devraient jouer les parlements nationaux dans l'Union européenne de demain, et en particulier sur la nature et la mise en oeuvre de la PESD. Ils estiment qu'un rôle renforcé des parlements nationaux, en étroite coordination avec le Parlement européen ainsi qu'avec d'autres instances internationales comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE, etc., serait déterminant pour réaliser les objectifs de la PESD. De plus, ils plaident pour une implication plus importante des pays candidats à l'UE et à l'OTAN dans ce processus.

*(g) République slovaque*

83. La Commission des affaires étrangères du parlement national de la République slovaque examine régulièrement en session la dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Sa position officielle sur la question est la suivante : « Compte tenu du fait que les parlements nationaux, le Parlement européen et l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale exercent un contrôle parlementaire suffisant sur la PESD, la Commission des affaires étrangères juge inutile de créer une nouvelle assemblée parlementaire. La création d'une nouvelle assemblée parlementaire devrait être fondée sur un certain cadre juridique dont on ne peut espérer l'adoption



d'ici la prochaine Conférence intergouvernementale sur l'avenir de l'UE en 2004. Le contrôle parlementaire de la PESD devrait être organisé en étroite coopération entre les parlements nationaux, le Parlement européen et l'Assemblée de l'UEO. Toute nouvelle discussion consacrée à la dimension parlementaire de la PESD devrait être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine Conférence intergouvernementale de l'UE en 2004 ». La question sera également abordée prochainement lors d'une session spéciale conjointe des Commissions des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense et de l'intégration européenne du Conseil national de la République slovaque, ainsi qu'à la réunion ordinaire des présidents des mêmes commissions des parlements des quatre pays parties à l'Accord de Visegrad qui doit avoir lieu à Bratislava en juin 2002.

*(h) République tchèque*

84. Avant même de devenir membre à part entière de l'Union européenne, la République tchèque a manifesté la volonté de participer à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune. Ses efforts se comprennent d'autant mieux que l'armée tchèque traverse actuellement une période de réforme et doit être repensée afin de répondre aux nécessités de demain.

85. Les pays associés à l'UE participent déjà à la définition de positions communes, adhèrent à différentes déclarations et sont présents lors de certaines manifestations. La République tchèque s'est engagée à participer à la mise en place d'une force militaire qui sera à la disposition de l'UE d'ici 2003.

86. La délégation permanente de la République tchèque participe activement aux travaux de l'Assemblée de l'UEO. Celle-ci offre aux représentants des pays l'occasion de discuter de différents sujets et d'échanger des avis sur le rôle non seulement de l'UEO mais aussi de l'UE, à laquelle les activités opérationnelles de l'UEO ont été transférées. Les commissions parlementaires s'occupent aussi de questions de défense et de sécurité. Par exemple, la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité du Sénat a tenu une audience publique sur l'élargissement de l'OTAN avant même l'adhésion de la République tchèque à l'Alliance. Après les attaques perpétrées le 11 septembre aux Etats-Unis, cette même commission a invité des experts de la lutte antiterroriste à une réflexion sur « Les nouveaux risques et les nouvelles menaces ». Elle rencontre les représentants des commissions homologues dans les autres parlements lors de visites à l'étranger, reçoit des délégations parlementaires au niveau du Parlement tchèque et effectue également des visites à l'OTAN et auprès des autorités communautaires à Bruxelles.



