

N° 376

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} avril 2010

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet président ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le traité qui a institué l'UEO en 1954 devait rester en vigueur pendant cinquante ans. Son article XII précise que « *à l'expiration des cinquante ans, chaque Haute Partie Contractante aura le droit de mettre fin au traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser une déclaration à cet effet au gouvernement belge avec préavis d'un an* ». À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, plusieurs des dix États signataires du traité instituant l'UEO s'interrogeaient sur leur retrait de cette organisation. Or, hier 30 mars, le gouvernement britannique a fait connaître à la Chambre des Communes son intention de se retirer de l'UEO.

L'argumentation évoquée par le gouvernement britannique est très simple. Il reconnaît le rôle que l'assemblée de l'UEO a joué pour permettre aux parlementaires nationaux d'exposer leurs vues sur l'Europe de la défense, mais il fait valoir que « *cela ne justifie pas un coût supérieur à deux millions d'euros par an pour le seul Royaume-Uni* ». Le gouvernement britannique ajoute que, étant donné le caractère intergouvernemental de la politique de sécurité et de défense commune, il estime que cette matière doit rester entre les mains des parlements nationaux et qu'il n'y a aucune raison de s'en remettre au Parlement européen. Il encouragera en conséquence ses partenaires européens à examiner la question du suivi parlementaire de la politique européenne de défense.

Par ailleurs, le secrétaire d'État chargé des affaires européennes vient de nous apprendre que les dix États participant à l'UEO vont publier, dans les jours qui viennent, une déclaration annonçant leur décision collective « *de mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'Organisation* ».

Aujourd'hui, l'assemblée de l'UEO est la seule instance institutionnalisée qui permette à des parlementaires nationaux des vingt-sept États membres de l'Union européenne de se retrouver de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne.

Hors cette assemblée, la politique européenne de défense n'est guère abordée en commun par les parlements nationaux que lors des réunions des présidents des commissions de défense qui se déroulent à l'initiative – et à la discrétion – du parlement du pays exerçant la présidence de l'Union européenne.

Dès lors, il revient aux parlements des vingt-sept États membres d'identifier le meilleur moyen de les associer pleinement au suivi de la politique de défense européenne.

Certes, le Parlement européen a créé, au sein de sa commission des affaires étrangères, une sous-commission « sécurité et défense » qui est chargée de suivre les questions relatives à la politique européenne de sécurité et de défense. Cette sous-commission est actuellement présidée par notre compatriote Arnaud DANJEAN, lequel a plusieurs fois recommandé la suppression de l'assemblée de l'UEO depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Mais, ce suivi ne peut être confié au seul Parlement européen. Celui-ci n'a pas vocation à assurer à lui seul cet exercice de responsabilité démocratique. Le traité de Lisbonne ne lui reconnaît aucune compétence nouvelle en ce domaine (une déclaration annexée précisant même que ses dispositions n'accroissent pas le rôle du Parlement européen), ce qui est logique puisque l'essentiel des actions et politiques menées demeurent de la compétence des gouvernements des États membres, même lorsqu'ils agissent en commun. Un grand nombre de ces actions ne concernent d'ailleurs pas l'ensemble des États membres, mais seulement certains d'entre eux (missions confiées à un groupe d'États ou coopération structurée permanente). Les capacités militaires sont des capacités mises par les États à la disposition de l'Union. Enfin, du point de vue budgétaire, le coût des opérations militaires reste essentiellement à la charge des seuls États participants. C'est pourquoi la responsabilisation et le contrôle démocratique de la politique européenne de sécurité et de défense doivent demeurer au premier chef la prérogative des parlements nationaux.

La réunion des présidents de commission de défense a, quant à elle, l'avantage de réunir des parlementaires des Vingt-sept, tous spécialistes des questions de défense. Mais, en l'état, elle demeure informelle, dépourvue de statut, et soumise à la volonté discrétionnaire de la présidence tournante de l'Union. Ainsi, l'Espagne n'a pas prévu de réunir les présidents des commissions de défense au cours de ce semestre.

La seule instance reconnue par les traités qui permette à ce jour un débat commun à des parlementaires nationaux des Vingt-sept et un dialogue de ceux-ci avec l'exécutif européen est la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Celle-ci dispose d'un minimum de structuration qui lui permet d'assurer une certaine continuité de ses travaux. Elle se réunit chaque semestre, chaque État membre étant représenté au maximum par six parlementaires (c'est-à-dire pour la France trois députés et trois sénateurs). Enfin, elle inclut une représentation du Parlement européen (six députés européens) qui permet d'associer parlementaires européens et parlementaires nationaux au sein d'une structure où les parlementaires nationaux représentent 96 % de l'ensemble. Enfin, elle permet la participation des parlements des pays candidats. Elle fournit ainsi un exemple réussi de structure relativement légère permettant aux parlementaires nationaux de se rencontrer avec une périodicité régulière, de débattre de manière suivie de sujets d'intérêt commun et de dialoguer avec l'exécutif européen.

Le protocole n° 1 annexé au traité de Lisbonne consacre d'ailleurs le rôle de la COSAC et l'encourage à « *organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune* ».

L'objectif doit être de disposer d'une formule de suivi parlementaire des questions de défense, qui pourrait s'inspirer à la fois du travail et des compétences de l'assemblée de l'UEO et de l'exemple de la COSAC. Faute de quoi le traité de Lisbonne, qui à bien des égards est un traité favorable au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, risquerait de se traduire par un recul de l'information et de l'expression des parlements nationaux dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes, après avoir entendu le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes et après en avoir débattu au cours d'une réunion commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport de la présidence concernant les lignes directrices relatives au Service européen pour l'action extérieure (doc. 14930/09) approuvé par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009,
- ④ Vu les propositions de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure en date du 25 mars 2010,
- ⑤ Considérant que la dénonciation du traité de l'UEO entraînerait la suppression de l'assemblée de l'UEO, c'est-à-dire de la seule instance institutionnalisée où des parlementaires nationaux des vingt-sept États membres de l'Union européenne se retrouvent de manière suivie et organisée pour débattre en commun des questions de défense européenne ;
- ⑥ - Estime que la disparition de l'assemblée de l'UEO doit être subordonnée à la mise en place d'une structure permettant de réunir des parlementaires spécialisés dans les questions de défense des vingt-sept États membres (c'est-à-dire émanant des commissions chargées des questions de défense), ou du moins de ceux des vingt-sept États membres qui le souhaitent. Cette structure, souple, pourrait être conçue sur le modèle organique de la COSAC (au maximum six parlementaires par État membre ; une réunion par semestre ; présence de six membres du Parlement européen). L'organisation et le secrétariat de cette structure devraient relever des parlements nationaux, par rotation, sur la base d'une réunion par semestre.
- ⑦ - Considère que, dans l'éventualité où cette initiative ne rencontrerait pas l'intérêt de tous les parlements des vingt-sept États membres, elle pourrait être menée dans le cadre d'une coopération rassemblant les parlements nationaux les plus motivés sur une base volontaire. La réunion semestrielle serait alors organisée, par rotation, dans l'un des parlements nationaux participant à cette coopération.