

La Constitution européenne et la politique étrangère : quelles avancées ?

par **Federico SANTOPINTO**, Attaché de recherche au GRIP

Sommaire

1. Structure et limites de la politique étrangère européenne

- 1a. La structure actuelle de l'UE
- 1b. Les relations étrangères de l'UE : des compétences dispersées
- 1c. Des acteurs multiples

2. Le problème de la cohérence : le cas rwandais

3. Les réponses de la Constitution européenne

- 3a. Un Ministre à moitié Commissaire
- 3b. Un Président du Conseil européen
- 3c. La nouvelle Commission européenne
- 3d. Le rôle manqué du Parlement européen
- 3e. Le vote à l'unanimité et les coopérations renforcées
- 3f. La PESD dans la nouvelle Constitution
- 3g. La PESD et les coopérations structurées : une Europe plus armée ?

4. Conclusions

L'expression « politique étrangère » est plutôt optimiste. La crise irakienne a démontré, une fois de plus, que lorsqu'elle se trouve face aux dossiers internationaux qui comptent, c'est à dire face à ces enjeux qui influencent l'avenir du monde, l'Europe n'a pas de politique étrangère. La France a son agenda, la Grande Bretagne possède le sien, l'Allemagne de même, mais l'Union européenne en tant que telle non. Les stratégies des pays membres peuvent bien-sûr se rencontrer et se coordonner, comme elles peuvent se contredire et s'opposer, mais jamais elles ne forment une politique au singulier. L'Union européenne, puissance économique unifiée qui pèse lourd dans le monde, a de nombreuses, petites et fières politiques étrangères ne font pas le poids.

Cependant, depuis déjà plusieurs années, l'Europe a réussi à développer une projection extérieure commune qu'il serait injuste de nier. Disons que si elle ne dispose pas d'une véritable politique unitaire et cohérente face aux grands défis internationaux, l'UE propose néanmoins des actions extérieures et des mécanismes de coopération dispersés parmi ses institutions. D'où un problème de cohérence, de coordination et donc une nécessité d'approfondissement du processus d'intégration européenne à laquelle le nouveau traité constitutionnel est appelé à répondre.

Après avoir passé en revue brièvement la structure actuelle de la politique extérieure de l'UE, la présente note d'analyse illustrera le problème de la cohérence par l'exemple concret du Rwanda, pour se pencher ensuite sur les réformes institutionnelles proposées par la Constitution en matière de relations étrangères.

1. STRUCTURES ET LIMITES DE LA POLITIQUE ETRANGERE EUROPEENNE

La nouvelle Constitution intègre et rationalise les différents traités qui sont à la base de l'Union européenne. Elle sera officiellement adoptée le 29 octobre 2004 à Rome, dans le palais où fut signé en 1957 le premier traité CEE (Communauté économique européenne). La Constitution n'entrera pourtant en vigueur qu'après sa ratification par les Etats membres, au plus tôt à la fin de 2006. Avant cette date, la structure de l'action extérieure de l'UE ci-dessous décrite restera d'actualité.

1a. La structure actuelle de l'UE

L'UE est une organisation internationale qui repose essentiellement sur deux traités : **le Traité sur l'Union européenne (TUE)** et le Traité sur la Communauté européenne (TCE). Le traité sur l'UE (TUE) doit être considéré comme un accord cadre qui reprend en son sein l'ensemble des différentes politiques européennes. Il comprend :

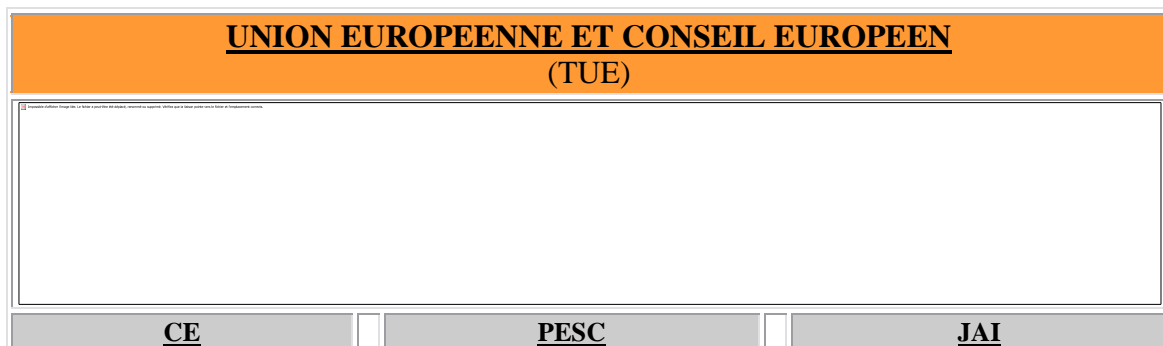
a) le **Traité sur la Communauté européenne (CE)**, c'est à dire les matières communautarisées de l'UE gérées par la Communauté européenne (CE). Héritière de la CEE créée en 1957, la CE détient des compétences de nature essentiellement, mais non exclusivement, économique. Elle se caractérise par un fonctionnement hybride, à la croisée entre un système supranational et un système intergouvernemental. La Commission et le Parlement européen, qui sont deux institutions indépendantes des Etats membres, jouent un rôle important dans ce contexte.

b) les dispositions concernant la **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, qui sont directement comprises dans le TUE et qui ne font donc pas l'objet d'un traité spécifique. La PESC fonctionne de manière essentiellement intergouvernementale, bien que la Commission et, en moindre mesure le Parlement européen (PE), y soient associées. Les Etats membres réunis au sein du Conseil et du Conseil européen conservent donc le contrôle de cette politique (1). La PESC comprend aussi la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Celle-ci reste entièrement sous le contrôle des Etats membres.

c) les dispositions en matière de **justice et d'affaires intérieures (JAI)**, qui sont elles aussi directement incluses dans le TUE et régies par un système essentiellement intergouvernemental.

Ces domaines de compétences constituent les trois piliers de l'Union européenne, au-dessus desquels se pose le **Conseil européen**, chargé de définir les grandes orientations de l'UE dans tous les secteurs où elle intervient.

Encadré 1



1er pilier (communautarisé)
(TCE)

2ème pilier (intergouvernemental)
(TUE)

3ème pilier (intergouvernemental)
(TUE)

1b. Les relations extérieures de l'UE : des compétences dispersées

Dans le domaine des relations extérieures, les compétences de l'UE sont partagées entre les deux premiers piliers. La CE et, avec elle, la Commission, intervient principalement dans les relations économiques et de coopération avec les pays tiers. La PESC, quant à elle, reflète la volonté des Etats membres de se doter d'une politique étrangère qui aille au-delà du domaine purement économique, tout en évitant d'en perdre le contrôle au profit de la sphère communautarisée et supranationale de l'UE.

Cette distinction cache pourtant une réalité bien plus complexe et difficile à gérer. Depuis les années 1990, la coopération au développement européenne comprend en effet une dimension politique qui s'étend à des secteurs tels que la prévention des conflits, l'état de droit, les droits humains, la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance (2). Parallèlement, la PESC et la PESD interviennent dans des domaines diplomatiques et militaires, mais elles ont été dotées aussi d'outils de gestion civile des crises qui s'ajoutent aux compétences citées en matière de coopération au développement (3). Des sujets tel que la prévention des conflits se trouvent ainsi à cheval entre l'une et l'autre compétence, et souffrent par conséquent d'un manque de cohérence et de coordination (4).

Le principe de la conditionnalité politique de l'aide européenne ne peut qu'accentuer encore plus ce problème. Née elle aussi au début des années 90, la conditionnalité de l'aide devrait permettre à l'UE de capitaliser politiquement l'énorme influence économique qu'elle exerce. L'aide octroyée est ainsi accompagnée par un dialogue politique qui peut aboutir, dans certains cas, à l'adoption de sanctions. Les droits humains et la prévention des conflits y sont à l'honneur (5). Cette compétence est toutefois répartie entre la PESC, qui mène le dialogue avec les pays tiers et décide d'éventuelles mesures restrictives, et la coopération au développement, en charge de gérer l'aide octroyée.

Encadré 2 : Compétences de l'UE en matière de politique étrangère

CE : Elle est en charge de la politique commerciale, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. La coopération au développement ne se borne toutefois pas exclusivement aux programmes d'aide économique et sociale, car elle s'étend aussi à d'autres thématiques de coopération, tels que la prévention des conflits, les droits humains, la démocratisation, l'environnement, l'état de droit, les programmes de réhabilitation et de réinsertion post-conflit. La Commission et le Parlement européen, indépendants des Etats membres, partagent avec ces derniers, réunis au sein du Conseil, la gestion des compétences de la CE.

PESC : Elle intervient dans les domaines politiques, diplomatiques et sécuritaires. Lorsque les Etats membres trouvent un consensus, c'est dans le contexte de la PESC que l'UE prend des positions face aux principales questions internationales. Des stratégies politiques et des actions communes peuvent à ce titre être mises en œuvre. C'est enfin dans le cadre de la PESC que le dialogue avec les pays tiers est entretenu. La Commission et le PE détiennent un rôle mineur dans cette politique, qui reste amplement dans les mains du Conseil.

Depuis 1999, la PESC comprend en son sein aussi une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Comme son nom l'indique, la PESD s'adresse à 2 domaines étroitement liés entre eux : la défense (l'UE pourra développer progressivement, selon les décisions que le Conseil européen prendra à l'unanimité, des compétences militaires) et la gestion des crises (actions civiles et militaires de gestion des crises dans le monde).

1.c Des acteurs multiples

La dispersion des compétences de l'UE en matière de politique étrangère entraîne avec elle une inévitable dispersion des acteurs préposés à ces politiques. Ceux-ci se comptent aujourd'hui au nombre de trois : la Commission européenne, la Présidence tournante du Conseil et le Haut Représentant pour la PESC / Secrétaire général du Conseil (« Monsieur PESC »). Tous se voient attribuer le rôle de représentant de l'Union européenne dans le monde. Mais ce tableau déjà complexe se complique encore plus si l'on considère que, actuellement, la Commission est une institution collégiale à laquelle participent, entre autres, quatre Commissaires en charge de compétences extérieures. Ils gèrent, à ce titre, six Directions générales (6). En ajoutant au Président de la Commission, au Président du Conseil et à « Monsieur PESC » les Commissaires européens cités plus haut, le nombre d'acteurs de la politique étrangère européenne s'élève ainsi à...sept (voir l'encadré 3).

Encadré 3 : Principaux acteurs de l'action extérieure européenne

Le Conseil européen – Composé des chefs d'Etat et de gouvernement, il définit les grandes orientations de la politique européenne.

Le Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) – Il réunit les ministres des Affaires étrangères de l'UE et adopte les décisions en matière de politique étrangère.

Les Présidences rotatives des Conseils européens – Tous les six mois, un Etat membre assume la présidence du Conseil et du Conseil européen. La Présidence représente l'Union dans le monde (à moins qu'elle ne délègue cette fonction au Haut représentant pour la PESC), elle conduit le dialogue politique avec les pays tiers, exprime les positions de l'UE face aux problèmes internationaux et dans les enceintes internationales, met en œuvre certaines décisions. En outre, elle gère les réunions intergouvernementales du Conseil (ordre du jour, médiations entre les différentes positions des Etats membres, etc.), ce qui lui confère un rôle d'impulsion et de suivi.

Le Haut Représentant pour la PESC / Secrétaire général du Conseil – Il représente la Politique étrangère et de sécurité commune que les Etats membres définissent dans le cadre du Conseil européen et du Conseil (en votant à l'unanimité). « Monsieur PESC » a en réalité une marge de manœuvre limitée. Certains voient en lui un super-fonctionnaire ou un super-diplomate plutôt qu'un véritable responsable politique. Il a en effet une fonction auxiliaire par rapport au Président du Conseil européen.

La Commission européenne – La Commission est indépendante des Etats membres. Son Président et le Secrétariat dont il dispose représentent l'Europe dans le monde dans les domaines économiques et de la coopération. A l'intérieur de la Commission européenne, toutefois, le Président partage cette fonction avec quatre autres Commissaires à la tête de six directions générales (DG) ou bureaux équivalents :

- La DG RELEX (relations extérieures) et son Commissaire s'occupent des relations économiques et de coopération avec tous les pays du monde, à l'exception des ACP (Afrique Caraïbe et Pacifique). Ils sont aussi compétents pour certaines questions de nature politique qui concernent la coopération dans toutes les pays, y compris dans les ACP (prévention des conflits, droits de l'homme, démocratie, etc.).

- La DG DEV (développement) est soumise à la direction d'un Commissaire, également en charge d'ECHO, le bureau pour l'aide humanitaire. Elle s'occupe de l'aide au développement vers les ACP exclusivement. Les questions politiques

incluses dans la coopération européenne (droits de l'homme, démocratie, prévention des conflits, etc.) sont de la compétence de RELEX. Signalons, cependant, que les nouvelles lignes directrices de l'UE en matière de conflits affichent la coopération économique et sociale parmi les principaux instruments devant s'adresser aux causes profondes des crises.

- ECHO, distinct des autres DG, gère l'aide humanitaire octroyé par l'UE sous toutes les latitudes. Selon des récentes orientations de la Commission, l'aide humanitaire, bien que neutre et apolitique, devrait constituer un premier pas vers une politique intégrée de prévention des conflits, et devrait à ce titre être coordonnée avec les programmes de réhabilitation et d'aide au développement.

- La DG TRADE (commerce) et son Commissaire s'occupent du commerce avec tous les pays du monde, y compris avec l'Afrique (donc quatre différentes directions générales interviennent dans les relations avec l'Afrique). Rappelons que le commerce serait aussi un instrument de prévention des conflits et de promotion de la démocratie grâce à son impact économique et social et grâce à l'outil des sanctions.

- La DG ENLARG (élargissement) s'occupe de l'intégration des pays de l'Est. Les questions politiques (droits de l'homme, etc.) reviennent à nouveau à RELEX.

- EUROPAID gère tous les programmes d'aide extérieure de la Commission. Ceux-ci, avec la politique commerciale, représentent la quasi-totalité des prérogatives de la sphère communautarisée de l'action extérieure européenne. Cette Direction est administrée collégialement par les Commissaires RELEX et DEV.

Le Parlement européen (PE) – Le PE intervient dans le processus législatif et dans le contrôle des politiques établies dans le cadre de la CE et de la coopération, mais il ne détient qu'un rôle mineur dans le contexte de la PESC.

2. LE PROBLEME DE LA COHERENCE : LE CAS RWANDAIS

Le problème de la cohérence n'est pas une projection théorique ou académique. Ses répercussions sur la politique étrangère sont très concrètes, et, dans certains cas, risquent de rendre vaine l'influence que l'Europe tente d'exercer par son poids économique et sa généreuse politique de coopération. Prenons un exemple : le Rwanda.

Ce pays, inséré dans un contexte de forte instabilité politique, se trouve être à l'origine de la crise qui, depuis une décennie, traverse toute la région des Grands Lacs. Kigali est une capitale clé de la sous-région, une capitale vis-à-vis de laquelle l'Union européenne devrait être en mesure d'exercer une certaine influence, si l'on considère qu'elle est son premier bailleur de fond. Dès lors, il devient intéressant de voir comment cette influence se matérialise et comment le principe de la conditionnalité de l'aide se concrétise pour promouvoir la paix dans les Grands Lacs.

Pour s'en rendre compte, il faut remonter à l'été 2003, lorsque l'UE a envoyé une mission d'observation électorale au Rwanda pour y suivre les consultations présidentielles et législatives (7). Au sein des institutions européennes, la gestion des missions d'observation électorale revient à la Commission et à sa politique de coopération au développement. Mais si cette activité est encadrée par les programmes de coopération, il n'en demeure pas moins que toute position à adopter vis-à-vis d'un nouveau gouvernement fraîchement élu tient du domaine classique de la diplomatie, donc de la PESC.

Or, que s'est-il passé lors de la dernière mission européenne au Rwanda ? Les (trop) nombreux acteurs de la politique extérieure européenne ont adopté en même temps, et en contradiction l'un avec les autres, toute la panoplie des positions possibles suite à une élection présidentielle. Commençons par le début. La mission d'observation de l'UE avait conclu que si le processus démocratique dans le pays avait franchi des pas importants, il fallait néanmoins signaler de nombreuses fraudes et d'autres problèmes sérieux (8). Quelques jours plus tard, Javier Solana, responsable pour la PESC, faisait des déclarations allant dans un tout autre sens : « le Rwanda a besoin de la détermination, du courage et de la sagesse de Kagame pour faire face aux nombreux défis auquel le pays est toujours confronté », disait-il (9). Trois jours plus tard, la Présidence du Conseil (à l'époque l'Italie), notait « avec préoccupation les difficultés rencontrées par les partis politiques affichant leur opposition au pouvoir », et s'inquiétait « des incidents, des actes d'harcèlements, des disparitions et des intimidations des membres de l'opposition » (10).

Pour compléter la valse de positions européennes sur les élections rwandaises, citons l'intervention de la Belgique, qui représentait en ce moment le Conseil de l'UE au Rwanda, l'Italie n'ayant pas d'ambassades dans ce pays : lors d'un passage de deux jours à Kigali, le ministre belge Louis Michel a désavoué le travail des observateurs (qui étaient restés dans le pays plus de trois mois) en félicitant de tout cœur Kagame, fraîchement réélu. Enfin, pour conclure, on pourrait ajouter à ce tableau les politiques bilatérales de la France et du Royaume-Uni, diamétralement opposées : la première très critique du pouvoir de Kigali, la deuxième le soutenant avec enthousiasme.

Face à un éventail de réactions tellement contradictoires vis-à-vis d'un pays aussi important pour la stabilité régionale, des questions se posent. Les différents acteurs de la politique étrangère européenne ont réagi en effet dans tous les sens, à 360 degrés. Si Kagame s'était inquiété de certaines positions nuancées adoptées par l'Union à l'égard de son élection, il a été au contraire rassuré par d'autres prises de positions émanant de la même organisation. Quelle stratégie l'UE sera-t-elle en mesure d'élaborer si les institutions européennes se contredisent de façon aussi flagrante sur un diagnostic politique ? Et surtout, comment l'UE peut-elle gérer le principe de la conditionnalité de l'aide ? Dans de telles conditions, il reste difficile à croire que l'Union puisse exercer sur le pouvoir rwandais une influence à la mesure de sa force économique. Il ne faudra alors pas s'étonner de voir les Etats-Unis jouer un rôle prédominant dans la région, bien que leur coopération soit beaucoup moins généreuse que celle européenne.

3. LES REPONSES DE LA CONSTITUTION EUROPEENNE (11)

Parmi les objectifs qui lui avaient été expressément attribués, la nouvelle Constitution devait « clarifier » les compétences des institutions européennes. On vient de le voir, la politique étrangère de l'Union en a effectivement grandement besoin. Ce but a-t-il été atteint ? Seul le futur pourra dire si les améliorations apportées par le traité constitutionnel suffiront à compenser l'inéluctable alourdissement institutionnel que comporte l'élargissement à dix nouveaux Etats membres. Pour l'instant, toutefois, de nombreux doutes persistent.

3a. Un Ministre à moitié Commissaire

La réforme la plus importante et médiatisée proposée par la Constitution est la création d'un poste de **ministre des Affaires étrangères (MAE)**, appelé à remettre de l'ordre dans le labyrinthe institutionnel et procédural qui régit les actions extérieures de l'UE. Le but expressément affiché dans le texte constitutionnel est de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Implicitement, il s'agit surtout de mettre un terme au dualisme Conseil-Commission dans ce domaine.

Le labyrinthe institutionnel et procédural a été décrit précédemment : d'un côté la Commission (avec son Président et quatre autres Commissaires préposés aux relations extérieures (12)), de l'autre le Conseil et la PESC (représentés par l'Etat exerçant la Présidence tournante et par le Haut Représentant pour la PESC). Or, l'institution du nouveau ministre vise à lier ces deux sphères d'action. Nommé par les Etats membres statuant à majorité qualifiée, le MAE unira les compétences du Haut Représentant pour la PESC à celles du Commissaire aux Relations extérieures (RELEX) de la Commission. Il sera à ce titre vice-Président de la Commission européenne et membre du Conseil des Affaires étrangères de l'UE, qu'il présidera.

Un pied dans le Conseil et l'autre dans la Commission, deux casquettes pour une seule tête : voilà donc la formule trouvée pour faire face au problème de la cohérence. Cette solution de compromis sera-t-elle en mesure de mettre fin au dualisme entre les deux institutions ? En réalité, les nouvelles dispositions ne modifient en rien la distinction entre les compétences « communautaires » de la Commission et celles intergouvernementales du Conseil. Lorsque le MAE interviendra dans les domaines de la coopération, il le fera dans le cadre de la Commission européenne et de ces procédures supranationales qui font de l'UE l'organisation régionale la plus intégrée du monde. Lorsqu'il agira dans le domaine politique, diplomatique et sécuritaire, le ministre changera sa casquette, en redevenant ce que « Monsieur PESC » est aujourd'hui : un mandataire du Conseil et des Etats membres. La Constitution a donc établi un pont entre les deux sphères d'actions européennes, mais n'a pas touché au dualisme Conseil-Commission en tant que tel. A la lumière d'autres réformes qu'on s'apprête à voir ci-dessous, ce dualisme pourrait même s'approfondir.

3.b Un Président du Conseil européen

L'institution d'un poste de **Président du Conseil européen**, élu lui aussi à majorité qualifiée par les Etats membres, est une autre réforme majeure apportée par la Constitution européenne. Les Présidences tournantes assurées par les gouvernements tous les six mois étaient considérées comme une cause de discontinuité dans le temps de l'action européenne. Le nouveau Président restera en exercice pendant une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois, en garantissant ainsi un suivi plus constant des dossiers traités (13).

Les fonctions du Président du Conseil européen ont peu évolués par rapport à celles des Présidences tournantes actuelles (voir l'encadré 3). Pourtant, suite à la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'UE, on aurait pu s'attendre à ce que la représentation de la PESC à l'étranger soit soustraite au Président du Conseil européen pour être laissée au nouveau Ministre, lui aussi émanant de la volonté des Etats membres. Il n'en sera pas ainsi. Le MAE et le Président du Conseil européen incarneront ensemble la politique étrangère et de sécurité de l'UE, chacun à son niveau. Si l'institution du Ministre devait jeter un pont entre le Conseil et la Commission, le rôle de représentant de la PESC attribué aussi au Président du Conseil européen risque de rendre vaine toute avancée visant à contenir le dualisme Conseil-Commission et à réduire le nombre d'acteurs en politique étrangère.

3c. La nouvelle Commission européenne

L'article I-25 de la Constitution européenne statue que « à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (...), [la Commission] assure la représentation extérieure de l'Union ». Cette fonction représentative sera assumée par le nouveau ministre des Affaires étrangères sous sa casquette de membre de la Commission ainsi que par le Président de la Commission.

Une question dès lors se pose : qu'en est-il des autres Commissaires européens en charge des compétences extérieures (le développement et l'aide humanitaire, l'élargissement et le commerce) ? Il est peu probable que leurs prérogatives seront absorbées par le nouveau Ministre, l'exécutif européen étant destiné à voir augmenter le nombre de Commissaires pour faire de la place aux nouveaux membres. Au contraire, l'hypothèse que de nouveaux portefeuilles dans le domaine des relations extérieures soient créés au sein de la Commission prend de plus en plus corps.

La Constitution toutefois stipule que le MAE soit chargé, lorsqu'il opère au sein de la Commission, « des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'activité extérieure de l'Union » (14). De manière implicite, cela semble vouloir dire que le Ministre, au nom de la cohérence de l'action européenne, devrait bénéficier d'une certaine prédominance par rapport aux autres Commissaires.

3d. Le rôle manqué du Parlement européen (PE)

La légitimité démocratique de la politique étrangère européenne représente un autre grand défi auquel les « constituants » étaient appelé à répondre. Si la coopération au développement et la politique

commerciale sont soumises au contrôle du Parlement européen (c'est le cas, en général, de toutes les activités encadrées par la CE, pour lesquelles le PE participe au processus législatif), dans le domaine de la PESC/PESD l'assemblée européenne ne détient au contraire qu'un rôle marginal, que la Constitution européenne n'a guère modifié. Comme le prévoyaient les traités précédents, la Constitution se limite à demander que le PE soit régulièrement informé « des principaux aspects et des choix fondamentaux » (15) de la PESC et de la PESD, sans imposer de contraintes en termes de régularité et de conditions.

Au cours de la précédente législature (1999-2004), le PE et le Conseil étaient toutefois parvenus à un accord afin de garantir un encadrement minimal de ces consultations. L'accord inter-institutionnel qui avait été signé à ce propos disposait que « chaque fois que le Conseil adopte des décisions dans le domaine de la PESC qui entraînent des dépenses, il communique immédiatement au Parlement une estimation de coûts » (16). En vain les députés européens ont voulu faire insérer cette disposition dans la Constitution (17), les Etats membres ayant au contraire jugé plus prudent de ne pas garantir au PE un tel droit de contrôle dans le traité constitutionnel.

3e. Le vote à l'unanimité et les coopérations renforcées

Actuellement, lorsque les Etats membres de l'UE doivent prendre une décision au titre de la PESC/PESD, ils se réunissent au sein du Conseil et du Conseil européen et votent à l'**unanimité**. L'élargissement à dix nouveaux Etats membres avait fait craindre que cette règle puisse paralyser le fonctionnement du Conseil dans un domaine aussi délicat que la politique étrangère. Ces craintes resteront intactes, car la Constitution changera peu sur ce versant. A quelques exceptions près, le système de vote de la PESC demeurera celui de l'unanimité. La seule avancée apportée par la Constitution pouvant atténuer la rigidité de cette règle consiste dans la possibilité, pour le Conseil, d'identifier au fur et à mesure, ... à l'unanimité, les matières pour lesquelles il pourra voter à la majorité qualifiée.

Deux maigres options restent aux Etats membres afin de surmonter les difficultés que la règle de l'unanimité pose dans le domaine PESC. La première concerne le principe de l'abstention constructive, introduit par le traité de Nice de 2000 et confirmée par la Constitution. La deuxième concerne les **coopérations renforcées**, elles aussi introduites par le traité de Nice. Le but des coopérations renforcées est de permettre aux membres plus volontaristes de l'Union européenne d'entreprendre des actions ou des politiques dans certains domaines, sans pour autant engager les pays qui ne souhaitent pas les suivre. Cette règle, en réalité, reprend une pratique déjà consolidée avec la monnaie unique et l'accord de Schengen sur les frontières européennes. Mais sa codification dans les traités européens et maintenant dans le texte constitutionnel a été faite en pensant surtout à la PESC. Et pourtant, en politique étrangère les coopérations renforcées doivent être autorisées par le Conseil ... à l'unanimité. Dans les faits, ainsi, le droit de veto qu'un seul Etat membre peut opposer à une initiative extérieure de tous les autres membres de l'Union reste en vigueur.

3f. La PESD dans la nouvelle Constitution

Les modifications apportées à la Politique européenne de sécurité et de défense sont peu nombreuses mais importantes. Le double objectif de la PESD (promouvoir une intégration progressive des politiques de défense et conférer à l'Union une capacité opérationnelle de gestion civile et militaire des crises en dehors de ses frontières) reste inchangé. La nouvelle Constitution introduit cependant quelques nouveautés qui, dans le long terme, pourraient apporter des modifications substantielles à la nature de cette politique.

C'est le cas, notamment, de la **lutte contre le terrorisme**, qui se profile comme un nouvel objectif des missions de gestion civile et militaire des crises. Dans un premier temps la PESD devait intervenir à l'étranger seulement au nom de critères humanitaires et de prévention ou gestion des conflits (interventions humanitaires, maintien de la paix, rétablissement de la paix, désarmement, assistance militaire et civile). Grâce au nouveau texte constitutionnel, les missions PESD pourront inclure aussi, dans ce même cadre, des actions de lutte au terrorisme dans des pays tiers (18).

Une autre nouveauté de fond à signaler est l'institution de l'**Agence européenne de défense**, dont la

structure et les objectifs essentiels sont pérennisés dans l'article III-212 de la Constitution. Les initiatives dans le domaine de l'industrie de l'armement seront une priorité pour la nouvelle Agence, qui, néanmoins, interviendra aussi dans tous les autres secteurs de compétence PESD.

Sur le versant méthodologique, le traité constitutionnel officialise la possibilité pour un Etat ou **un groupe d'Etats** de gérer des missions militaires ou civiles PESD pour le compte des autres membres de l'Union. Cette disposition institutionnalise une pratique qui s'était consolidée lors de la mission militaire Artemis en République Démocratique du Congo en septembre 2004, lorsque la France avait assuré le rôle de « nation-cadre » dans la gestion de la mission, alors que certains pays membres de l'UE n'y avaient pas participé.

Deux éléments encore méritent d'être signalés : la clause de solidarité et le cas d'agression armée. La **clause de solidarité** introduite par la Constitution demande à chaque membre de l'UE de porter assistance aux pays qui subiraient une attaque terroriste ou une catastrophe naturelle. Quant à la clause de défense liée à une éventuelle **agression armée** subie par un Etat sur son territoire, elle impose que les pays européens doivent lui porter aide et assistance automatique et par tous les moyens. Ce principe, toutefois, ne remet pas en cause la primauté de l'OTAN en matière de défense collective.

3g. La PESD et la coopération structurée : une Europe plus armée ?

En matière de sécurité et de défense, la Constitution introduit une nouveauté majeure qui s'ajoute au principe des coopérations renforcées : la « **coopération structurée permanente** ». Le texte constitutionnel prévoit en effet des dispositions spécifiques qui régissent la possibilité, pour certains Etats membres, d'intensifier la coopération dans le domaine militaire sans, pour autant, impliquer tous les Etats membres de l'Union.

La particularité de la coopération structurée permanente réside dans le fait que celle-ci se fera seulement entre « les Etats membres qui remplissent les critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en cette matière (...) » (19). La coopération structurée permanente s'annonce donc comme un club réservé aux Etats plus vertueux en matière de défense. La Constitution, pourtant, ne précise pas ce qu'elle entend par « critères plus élevés de capacités militaires ». Sur ce point, elle renvoie à l'un de ses trente-six Protocoles.

Dans le rôle qui lui est attribué, le Protocole sur la coopération structurée permanente (20) ressemble quelque peu au Pacte de stabilité et de croissance signé par les pays participants à l'Euro. Ce dernier définit les conditions économiques et budgétaires auxquelles les Etats membres doivent se soumettre pour adhérer à la monnaie unique. Dans un domaine totalement différent, mais sur la base du même principe, le Protocole définit les critères et les conditions-cadre que les gouvernements doivent souscrire s'ils veulent participer à la coopération structurée militaire. D'emblée, le Protocole demande aux Etats membres plus de ressources destinées aux dépenses militaires. Aucun critère spécifique ni quantitatif n'est établi, mais le texte évoque l'identification d'« objectifs agréés » concernant le niveau d'investissement dans ce secteur. Une première évaluation des contributions de chaque pays reviendra à l'Agence européenne de défense, qui devra rédiger régulièrement des rapports sur ce sujet. La décision finale sur l'inclusion ou l'exclusion d'un Etat membre quant à sa participation aux coopérations renforcées reviendra bien sûr aux Etats. Le Protocole se présente en somme comme une sorte de « Maastricht » de la défense, incitant les Etats membres à une politique « vertueuse » en matière d'armement.

4. CONCLUSIONS

Le magma institutionnel et procédural qui caractérise l'action étrangère européenne était un des principaux défis auxquels la Constitution devait répondre. Ce problème a été abordé par les « constituants » en renforçant le caractère intergouvernemental de l'action extérieure de l'Union, au dépit de la dimension supranationale. Pour s'en rendre compte, il suffit de se poser trois questions élémentaires.

• Qui sera le vrai patron du ministre des Affaires étrangères ? Son véritable patron sera le Conseil européen, c'est à dire les chefs d'Etat et de gouvernement. C'est en effet le Conseil européen qui doit nommer le Ministre et, surtout, qui peut le révoquer (21). Le Président de la Commission devra être consulté dans cet exercice, mais il reste difficile à croire qu'il sera en mesure de s'imposer face aux Etats membres. Or, le ministre des Affaires étrangères est appelé à intégrer la Commission en récupérant l'essentiel de ses compétences extérieures, notamment dans le domaine la coopération. Cela veut-il dire que la politique de coopération de l'UE, traditionnelle prérogative supranationale de la Commission, sera dans les faits « intergouvernementalisée » ?

• Qu'en est-il de l'indépendance de la Commission ? La Commission, une fois nommée, se caractérise par son indépendance par rapport aux Etats membres, alors que le nouveau Ministre, sous sa casquette PESC, sera au contraire totalement dépendant des gouvernements. Le MAE saura-t-il préserver l'autonomie propre à la Commission lorsqu'il agira dans le cadre de ses compétences ?

• Comment le rôle de la Commission évolue-t-il dans le cadre de la PESC ? Il sera lui aussi affecté. Le pouvoir d'initiative dans ce domaine est aujourd'hui partagé entre les Etats membres et la Commission européenne. Demain, avec l'adoption de la Constitution, la Commission pourra toujours proposer une initiative PESC au Conseil, mais seulement par le biais du ministre des Affaires étrangères. La Constitution statue en effet que « chaque Etat membre, le ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou le Ministre avec le soutien de la Commission, peut saisir le Conseil de toute question relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune... » (22).

Si l'Europe semble avoir progressé en matière de cohérence et de coordination de sa politique étrangère, les questions posées confirment qu'elle a fait, parallèlement, un pas en arrière dans le domaine de l'intégration proprement dite. C'est bien la première fois qu'un traité européen va dans cette direction. Et pourtant, même ce pas en avant dans le domaine de la cohérence apparaît en réalité incertain. Non seulement le dualisme entre le Conseil et la Commission demeure intact, mais il risque maintenant d'être transporté à l'intérieure même de la Commission européenne. Quelle sera la relation entre le ministre des Affaires étrangères et le Président de la Commission, qui assure lui aussi la représentation extérieure de l'Union dans les domaines autres que la PESC ? Un Commissaire européen doit toujours répondre à son Président, qui peut d'ailleurs demander sa démission. Cette relation hiérarchique ne sera toutefois pas valable vis-à-vis du nouveau Ministre, dont la légitimité dérive du Conseil européen. Lorsque celui-ci prendra la place de l'actuel Commissaire aux Relations extérieures (RELEX), quels sont les rapports qu'il entretiendra avec le Président de la Commission ? Hors de ses frontières la Commission deviendra un corps à deux têtes. Et la Constitution, pourtant très détaillée dans certaines de ses parties, reste opaque sur ce sujet.

La nouvelle architecture de la politique étrangère européenne représente sans doute le seul compromis possible par rapport aux concessions que les Etats membres étaient disposés à faire. En attendant un peu plus d'audace de la part des chefs d'états et de gouvernements, le temps est venu de faire une précision importante. Celle que les législateurs européens appellent solennellement « la Constitution pour l'Europe » n'est en réalité qu'un simple traité international, un traité que Michel Rocard a défini ironiquement comme « un règlement d'ordre intérieur » (23). En d'autres termes, une fois ratifiée, la « Constitution » ne devra pas être sacralisée, car elle est susceptible d'être modifiée dans le temps, comme le furent les nombreux traités européens qui l'ont précédée.

(1) Le Conseil européen et le Conseil de l'UE (ou simplement le « Conseil ») sont deux institutions distinctes. Le premier réunit les chefs d'Etat et de gouvernement. Le Conseil de l'UE réunit quant à lui les ministres des Etats membres, selon la matière traitée. Dans le domaine de la politique étrangère, le Conseil de l'UE prend la forme de Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) et inclut tous les ministres des Affaires étrangères des Etats membres.

(2) Voir F.Nkundabagenzi, F.Santopinto, *Le développement, une arme de paix – La coopération de l'UE et la prévention des conflits*, 2003, Editions Complexe / GRIP.

(3) Voir F.Nkundabagenzi, C.Pailhe, V.Peclow, « L'UE et la prévention des conflits », Les Rapports du GRIP, 2002/2 (www.grip.org).

(4) *Le développement, une arme de paix*, op.cit., chapitre 2, « A la recherche d'une stratégie cohérente de l'UE ».

(5) *Le développement, une arme de paix*, op.cit., chapitre 2, « Développement : bilan, conditionnalité et enjeux de sécurité ».

- (6) Les Directions générales de la Commission européenne peuvent être comparées, en ordre de grandeur et d'importance, aux ministères des gouvernements nationaux.
- (7) Les missions d'observation électorale de l'UE peuvent être considérées, entre autre, comme un outil d'évaluation à disposition de l'UE pour recueillir des éléments nécessaires à élaborer sa stratégie de coopération, surtout au regard de la conditionnalité de l'aide et du dialogue politique qui doit l'accompagner.
- (8) Voir les déclarations préliminaires de la Mission d'observation électorale sur les élections présidentielles et législatives, Kigali, les 27/8/03 et 3/10/03, http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm.
- (9) « Xavier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, se félicite avec Paul Kagame pour sa victoire », communiqué de presse du 26/8/03, S0165/03.
- (10) Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur les élections présidentielles au Rwanda, 29/8/03, P103/03.
- (11) Une version provisoire de la Constitution pour l'Europe peut être trouvée sur le site du GRIP (www.grip.org).
- (12) Le Commissaire pour les Relations extérieures (RELEX), le Commissaire pour le développement (DEV) et pour l'aide humanitaire (ECHO), le Commissaire pour l'Elargissement (ENLARG) et le Commissaire pour le Commerce (TRADE).
- (13) Le Président du Conseil européen présidera seulement le Conseil européen. Quant aux différentes formations du Conseil des ministres de l'UE, elles resteront soumises à une présidence tournante des Etats membres via un système de rotation de 18 mois, à l'exception, bien-sûr, du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE), qui sera lui présidé par le Ministre des Affaires étrangères.
- (14) Art. I-27, Constitution pour l'Europe.
- (15) Art. III-205, Constitution pour l'Europe.
- (16) Accord inter-institutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission, du 6 mai 1999, sur la discipline budgétaire et l'amélioration budgétaire, JO C 172 du 18 juin 1999.
- (17) Voir notamment le Policy Paper rédigé pour le Parlement européen par le GRIP "Approche intégrée des outils et des acteurs de la gestion civile des crises par l'UE et son financement", de Félix Nkundabagenzi, en collaboration avec B. Adam, C. Pailhe, V. Peclow et F. Santopinto, publié sur le site du PE (http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040127/05c_fr.pdf), janvier 2004.
- (18) Art. III-210, Constitution pour l'Europe.
- (19) Art. I-40, paragraphe 6, Constitution pour l'Europe.
- (20) Protocole sur la coopération structurée permanente établie par les articles I-40, paragraphe 6 et III-213 de la Constitution pour l'Europe.
- (21) Le Président de la Commission est lui aussi nommé par le Conseil européen. Mais ensuite il peut être révoqué, avec toute la Commission, seulement par le Parlement européen.
- (22) Art. III-200, Constitution pour l'Europe.
- (23) Interview de Michel Rocard par Isabelle Mandrau, *Le Monde* du 10 juillet 2004.



Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.