

32

**Le Traité
constitutionnel
et l'avenir
de la politique
méditerranéenne
de l'UE élargie**

Erwan Lannon

**Le Traité constitutionnel et l'avenir
de la politique méditerranéenne
de l'UE élargie :**
*PESC, PESD, Politique européenne
de voisinage et "Grand Moyen-Orient"*

Erwan Lannon
Institut européen, Université de Gent
Programme PAI
(Universités de Liège, de Gand et Université Libre de Bruxelles)

juin 2004



Cet article a été élaboré avec le soutien financier de la Commission européenne, sous le contrat n° ME8/B74100/RELEX/2000/16-F1 - CRIS 2000/2121, dans le cadre des activités du groupe de travail III d'EuroMeSCo. Ce texte n'engage que son auteur et ne reflète en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.

I. Les premières orientations dégagées par les travaux de la Convention européenne en matière de PESC et de défense	05
A) Les conclusions du groupe de travail sur la défense	05
1. Des travaux menés sous le signe du concept "d'insécurité globale"	
2. La gestion des crises et l'actualisation des missions Petersberg	
3. La réponse à la nouvelle menace : plus de solidarité	
4. Capacités et armements : vers une agence européenne	
5. Le cadre institutionnel : un dispositif à renforcer	
B) Les principales dispositions du projet de Traité constitutionnel concernant la PESC et la PESD	09
1. La structure générale du projet de Traité constitutionnel	
2. Les compétences de l'Union concernant la mise en œuvre de la PESC et la définition de la PESD	
3. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union	
4. Les nouveaux fondements de la PESC et de la PESD (première partie du projet de Traité constitutionnel)	
5. L'insertion d'une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine	
6. Les dispositions de la troisième partie de la Constitution relatives à l'action extérieure de l'Union (titre V)	
II. Les implications du futur Traité constitutionnel pour la politique méditerranéenne de l'Union européenne élargie et le PEM	19
A) La nécessaire réévaluation du volet sécuritaire du Partenariat euro-méditerranéen	19
1. L'introduction d'un véritable volet militaire dans le cadre du partenariat ?	
2. La révision du projet de Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité	
3. La multilatéralisation des questions de sécurité et de défense euro-méditerranéennes	
B) Le développement du rôle de l'UE élargie en matière de prévention et de gestion des conflits de la zone Méditerranée-Moyen-Orient ?	21
C) La nécessaire clarification de l'articulation entre le PEM, la Politique de voisinage européenne et une éventuelle stratégie moyen-orientale de l'UE élargie	22
1. Les dispositions constitutionnelles : "l'Union et son environnement proche"	
2. Les premières communications de la Commission de mars et juillet 2003	
3. La naissance de la Politique européenne de voisinage (PEV) : le "Document d'orientation" et les premiers "Rapports pays" (mai 2004)	
a) Les grands principes de la PEV : appropriation, différenciation et valeur ajoutée	
b) Les grands thèmes et axes prioritaires des futurs Plans d'action	
c) L'instrument européen de voisinage	
d) Les premiers "Rapports pays" des partenaires méditerranéens	
4. La définition d'une stratégie moyen-orientale de l'UE élargie en réponse à l'initiative américaine "Greater Middle East"	
Conclusion générale : défis et options stratégiques à court et moyen terme	26
Glossaire	33

Introduction de la problématique générale

La mise en œuvre de la PESC puis de la PESD a indéniablement conféré une nouvelle identité à l'Union européenne. L'entrée de l'UE dans la sphère diplomatico-militaire internationale ne s'est pas faite sans mal, mais, depuis le sommet de Saint Malo¹ et les conseils européens de Cologne et d'Helsinki de 1999, une véritable impulsion politique a été donnée à un projet particulièrement ambitieux. Aujourd'hui, l'élargissement de l'Union et de l'OTAN donnent une nouvelle dimension à ces ambitions. La troisième guerre du Golfe aura également d'importantes répercussions sur l'avenir de la PESC et de la PESD². Reste à savoir si les dissensions, si ce n'est les fractures, engendrées par le conflit, ne paralyseront pas ces ambitions politiques.

Les membres de la Convention européenne, en entreprenant la rédaction d'un Traité constitutionnel, n'ont, bien entendu, pas écarté de leurs travaux les aspects PESC et défense. Au contraire, cette dimension du processus d'intégration politique de l'Union a suscité de nombreux débats qui ont été au cœur du Groupe de travail VIII "Défense" présidé par Michel Barnier.

L'avenir de la politique méditerranéenne de l'Union élargie est également conditionné par les résultats de la Conférence intergouvernementale. Il faudra indéniablement adapter la structure du PEM aux évolutions engendrées par l'adoption du Traité constitutionnel. La Conférence intergouvernementale qui s'est ouverte à Rome le 4 octobre 2003 pour subir un premier échec lors du sommet de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 à la fin de la présidence italienne, devrait en théorie dans le meilleur des cas terminer ses travaux avant les prochaines élections du Parlement de l'UE élargie. Sans quoi il est à craindre que c'est à une crise sans précédent que devront faire face les 25 Etats membres.

L'objet de la présente étude vise tout d'abord à dresser un bref bilan des résultats des travaux de la Convention. Il s'agit d'abord d'analyser les travaux du groupe de travail sur la défense afin de comprendre dans quel état d'esprit les premières propositions ont été émises, mais aussi pour identifier les principales alternatives qui existaient au début des travaux et ensuite d'analyser le projet de Traité constitutionnel tel qu'il a été remis au Président du Conseil européen à Rome, le 18 juillet 2003. L'étude se poursuit par une évaluation de la compatibilité des modifications envisagées avec la future politique méditerranéenne de l'Union européenne élargie en se posant la question de savoir quelles nouvelles articulations peuvent être envisagées entre le Partenariat euro-méditerranéen, la future Politique européenne de voisinage (PEV) et le plan pour le "Grand Moyen-Orient". Il est en effet indispensable de tenter d'évaluer quelles seront les conséquences de cette redistribution des cartes et quelle sera la place de nos partenaires méditerranéens au sein de la redéfinition de la pyramide des privilèges accordés aux partenaires de l'UE élargie.

1. V. la déclaration franco britannique de Saint Malo sur la défense européenne, vendredi 4 décembre 1998, disponible via <http://www.france.diplomatie.fr/actual/evenements/stmal02.html>.

2. Le Praesidium de la Convention précisait fin avril 2003 que "Après une réflexion approfondie sur la situation actuelle et sur les leçons à tirer de la crise en Irak, le Praesidium estime :

a) qu'il convient d'admettre que l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune est un processus qui ne saurait être mené à bien qu'en encourageant la convergence et la solidarité mutuelle, mais

b) qu'il convient également de prévoir dans la Constitution des mécanismes institutionnels plus efficaces pour étayer et appuyer ce processus".

Note du Praesidium à la Convention "Projet d'articles du Traité constitutionnel sur l'action extérieure", La Convention européenne, CONV 685/03, Bruxelles le 23 avril 2003.

Fruit de trois mois de travail menés sur la base du mandat confié par le Praesidium de la Convention – et ultérieurement développé par ses membres – les conclusions du groupe défense ont posé les jalons de la future constitution en matière de PESC et de défense.

Il ressort des conclusions du groupe défense que ce dernier a porté une attention particulière à quatre thématiques générales :

- I) **Gestion des crises ;**
- II) **La réponse à la nouvelle menace : plus de solidarité ;**
- III) **Capacités et armements : vers une agence européenne ;**
- IV) **Le cadre institutionnel : un dispositif à renforcer.**

Il est intéressant de reproduire le plan détaillé du rapport final pour mieux en percevoir sa structure globale.

- I. La gestion des crises
 - (a) Actualiser les missions Petersberg
 - (b) Modalités pour assurer la cohérence et l'efficacité dans la mise en œuvre des opérations de gestions de crises
 - (c) Faciliter la flexibilité dans la prise de décision et dans l'action
- II. La réponse à la nouvelle menace : plus de solidarité
 - (a) Clause de solidarité impliquant le recours à l'ensemble des instruments de l'Union pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques
 - (b) Clause de solidarité et de sécurité commune
 - (c) Clause de défense collective
- III. Capacités et armements : vers une agence européenne
- IV. Le cadre institutionnel : un dispositif à renforcer
 - (a) Structures de la PESD
 - (b) Contrôle parlementaire

On peut d'emblée constater l'influence du concept "d'insécurité globale" ("gestion des crises", "nouvelle menace") sur le Rapport. L'insertion d'un chapitre relatif aux questions relatives aux "capacités et armement" montre le souci de répondre au déficit logistique et stratégique de l'Union européenne, déficit qui constitue un handicap certain au développement d'une véritable PESD. Le cadre institutionnel n'est pas oublié, y compris la question épineuse du contrôle du Parlement européen.

Outre les aspects concernant la structure du rapport final, il est particulièrement intéressant de relever que celui-ci précise très clairement, dans une section intitulée : "Les défis actuels – la nouvelle menace"³, que "*La PESD avait été définie et développée en fonction des défis et des menaces évaluées au cours des années 1990. Il ne fait aucun doute que cette définition de la menace a été dépassée par les événements internationaux. Après le 11 septembre, la menace ne se définit plus uniquement par le risque de conflits inter-étatiques ou inter-ethniques. Nous sommes passés davantage à une situation d'insécurité globale, caractérisée par des risques plus diffus, y compris ceux liés à des organisations terroristes internationales ou à l'utilisation d'armes de destruction massive qui échappent aux moyens prévus pour la gestion de conflits au sens traditionnel du terme*" (point 45).

Les événements du 11 septembre ont indiscutablement influé sur la rédaction des conclusions. Le "*besoin de projeter la stabilité à l'extérieur de l'Union*" et "*d'assurer la sécurité à l'intérieur*" de l'UE est clairement l'un des objectifs à atteindre.

Il faut toutefois souligner le fait que le titre même de cette partie du rapport comprend une note de bas de page, après l'intitulé "*nouvelle menace*", qui précise que "*quelques membres du groupe ne partagent pas cette analyse*". Les débats ont donc été ouverts sur cette question déterminante mais visiblement c'est cette approche qui a prévalu.

I. Les premières orientations dégagées par les travaux de la Convention européenne en matière de PESC et de défense

A) Les conclusions du groupe de travail sur la défense

1. Des travaux menés sous le signe du concept "d'insécurité globale"

2. La gestion des crises et l'actualisation des missions Petersberg

Le chapitre consacré à la gestion des crises contient trois principaux éléments : l'actualisation des missions Petersberg, les "Modalités pour assurer la cohérence et l'efficacité dans la mise en œuvre des opérations de gestions de crises" et un dernier élément intitulé : "Faciliter la flexibilité dans la prise de décision et dans l'action".

Dans le cadre de l'actualisation des missions Petersberg, le groupe a recommandé que ces dernières soient complétées par la mention d'autres missions faisant "*appel à des moyens militaires*". Ces nouvelles missions sont au nombre de cinq :

- i) prévention des conflits (alerte rapide, mesures permettant de renforcer la confiance et la sécurité, etc.) ;
- ii) actions conjointes en matière de désarmement (programmes de destruction d'armes et de contrôle des armements) ;
- iii) conseil et assistance en matière militaire ("*defense outreach*" : coopération avec les forces militaires d'un pays tiers ou d'une organisation régionale/sous-régionale en vue de développer des forces armées démocratiques par l'échange de bonnes pratiques, par exemple par des actions de formation) ;
- iv) opérations de stabilisation à la fin des conflits ;
- v) soutien à la demande des autorités d'un pays tiers dans la lutte contre le terrorisme (point 51).

Si l'on compare ces éléments à l'actuelle version de l'article 17 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : "*Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix*", autrement dit les missions Petersberg adoptées par l'UEO en 1992, l'avancée est notable.

Pour reprendre une terminologie anglo-saxonne, la vision est plus "pro-active", notamment en termes de prévention des conflits (alerte rapide) et concernant le conseil et l'assistance en matière militaire, les missions Petersberg traditionnelles étant de nature plus réactive. Autrement dit, il existe une volonté de dynamiser l'action de l'UE et de faire en sorte que cette dernière puisse remplir un rôle véritablement militaire.

Le second élément a trait aux "modalités pour assurer la cohérence et l'efficacité dans la mise en œuvre des opérations de gestions de crises". Dans un souci d'efficacité et de cohérence, le groupe de travail a estimé qu'il convenait de disposer de "procédures rapides et efficaces pour la gestion de crises" sans que cela porte toutefois "atteinte au contrôle politique". Parmi la série de mesures techniques envisagées, on relèvera :

- la **délégation du pouvoir décisionnel du Conseil au Comité politique et de sécurité** pour le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération décidée par le Conseil et pour la durée de celle-ci ;
- le **renforcement du rôle du Haut Représentant** (droit d'initiative en matière de gestion de crises - pour la conduite d'une opération de gestion de crise, la responsabilité de la coordination de l'opération devrait être attribuée au Haut Représentant) ;
- la **coordination entre les aspects militaires et civils sur le terrain** : ce rôle devrait être attribué aux Représentants Spéciaux sous l'autorité du Haut Représentant ;
- l'**accès rapide au financement** : il est envisagé d'instaurer un fonds relativement modeste, basé sur les contributions des Etats membres qui permettrait de financer les étapes préparatoires d'une telle opération (compte tenu du fait que les opérations militaires ne peuvent pas être financées à partir du budget communautaire, il a été suggéré de prévoir la mise en place à brève échéance d'un mécanisme permettant la prise en charge des coûts communs) ;
- renforcer la coopération en matière de formation⁴.

Dans le cadre de la partie relative à la "flexibilité dans la prise de décision et dans l'action", la perspective du prochain élargissement de l'Union a naturellement amené une réflexion importante visant à permettre de dépasser le blocage potentiel des décisions prises à l'unanimité par l'introduction de plus de flexibilité (système de l'abstention constructive...).

Le troisième élément à retenir est la volonté de multilatéraliser l'action de l'UE. Ainsi la plupart des points mentionnés intéressent directement les relations euro-méditerranéennes et notamment le point 3 que nous venons d'évoquer puisqu'il envisage

4. Il est souligné à ce propos que "*la suggestion portant sur la création d'une académie militaire commune a suscité un certain intérêt*".

également des coopérations "avec les forces militaires d'un pays tiers ou d'une organisation régionale/sous-régionale en vue de développer des forces armées démocratiques par l'échange de bonnes pratiques, par exemple par des actions de formation".

Le point 54 est particulièrement intéressant. En effet, plusieurs membres du groupe ont proposé que le nouveau traité prévoie "une **forme de coopération plus étroite entre les Etats membres** qui souhaitent effectuer les missions les plus exigeantes et remplissent les conditions nécessaires pour que leur engagement soit crédible. L'une des conditions pour participer à cette 'Euro-zone de la défense' devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées, ainsi que des capacités de commandement et de contrôle. Une autre condition pourrait être la participation aux forces multinationales avec des capacités de commandement et de contrôle intégrées. D'autres facteurs sont importants, comme l'état de préparation des forces, l'interopérabilité et les capacités de déploiement".

A cet égard, certains membres du groupe ont suggéré d'appliquer le système des **coopérations renforcées** à la coopération en matière de sécurité et de défense (ce qui est exclu par le Traité de Nice. Voir ci-après les développements consacrés aux coopérations structurées).

Cette nouvelle menace est définie comme étant "la menace du terrorisme et l'utilisation par des groupes terroristes d'armes de destruction massive qui auraient pour cible les populations civiles et les institutions démocratiques de nos pays".

Le rapport proposait trois alternatives :

- a) Clause de solidarité impliquant le recours à l'ensemble des instruments de l'Union pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques ;
- b) Clause de solidarité et de sécurité commune ;
- c) Clause de défense collective.

C'est la première "Clause de solidarité" plus restrictive [car si elle "implique le recours à l'ensemble des instruments de l'Union" elle vise essentiellement les menaces terroristes ("la protection des populations civiles et des institutions démocratiques")] qui a recueilli la faveur des membres du groupe. Il faut aussi mentionner le fait que cette clause renvoie au principe de solidarité entre Etats membres qui figure dans le cadre de l'article 2 du projet de Traité constitutionnel⁵. Cette clause prend malheureusement toute sa portée dans l'après 11 mars 2004 dans la mesure où, selon le Rapport du groupe de travail celle-ci permettrait "la mobilisation de tous les instruments mis à la disposition de l'Union (y compris les moyens militaires) par des actions sur le territoire de l'Union destinées notamment à prévenir la menace terroriste, à protéger la population civile et les institutions démocratiques et à porter assistance à un Etat membre sur son territoire pour faire face aux implications d'une éventuelle attaque terroriste". Il s'agit en fait ici d'une constitutionnalisation de la pratique d'action intégrée initiée dans l'après 11 septembre avec la mise en place par l'UE d'un programme d'action inter-piliers (PESC, coopération judiciaire et policière en matière pénale et autres mesures communautaires...).

Le point 58 précise très clairement que cette clause ne serait pas "une clause de défense collective impliquant une obligation d'assistance militaire". Elle "s'appliquerait à des menaces provenant d'entités non étatiques".

La deuxième alternative envisagée était celle de la "**Clause de solidarité et de sécurité commune**", qui a été proposée par quelques membres du groupe et qui a pour particularité d'être une clause plus large, inscrite dans le Traité constitutionnel et à laquelle serait associée en annexe au traité une déclaration politique sur la solidarité et la sécurité commune. Il est précisé que dans cette alternative "L'Union européenne de sécurité et de défense (...) serait le résultat de cette évolution" et "contribuerait également au renforcement du pilier européen de l'Alliance".

La troisième option était celle d'une véritable "**Clause de défense collective**" suggérée

3. La réponse à la nouvelle menace : plus de solidarité



5. V. également les articles 3, 15 et 39.

par plusieurs membres du groupe mais jugée *"inacceptable par certains membres du groupe pour des raisons liées au statut non-aligné de certains Etats membres et par d'autres membres du groupe qui considèrent que la défense collective est assurée dans le cadre de l'Alliance atlantique"*.

Il faut d'ores et déjà préciser que si le groupe de travail n'a retenu que la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste, le projet de Traité a repris et étendu cette dernière en la complétant par une clause dite de "coopération plus étroite en matière de défense mutuelle", clause qui sera analysée ci-après.

4. Capacités et armements : vers une agence européenne

L'établissement, sur une "base intergouvernementale", d'une "**agence européenne d'armement et de recherche stratégique**" est l'une des pierres d'angle de la stratégie proposée par le groupe de travail. Elle aurait pour mission de veiller à satisfaire les besoins opérationnels (y compris le "soutien à la recherche en matière de technologie de la défense"). Il s'agit d'intégrer les coopérations plus étroites déjà existantes dans le domaine de l'armement entre certains pays membres et de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense.

La nécessité de renforcer les capacités militaires à la disposition de l'Union pour développer la PESD a été largement soulignée. A cet égard, il a été proposé un "*mécanisme permettant d'évaluer et d'améliorer la manière dont les Etats membres remplissent leurs engagements*" (proportion du budget de défense par rapport au PIB, proportion des dépenses d'équipement et des dépenses de recherche dans le budget de défense ; état de préparation des forces, interopérabilité). Plusieurs membres du groupe ont proposé que le respect de ces différents engagements par les Etats membres fasse l'objet d'un exercice d'évaluation et de surveillance de la part de l'agence de l'armement, qui deviendrait ainsi une "**véritable agence des capacités**".

5. Le cadre institutionnel : un dispositif à renforcer

Le dernier point est constitué de deux volets distincts relatifs aux "Structures de la PESD" et au "contrôle parlementaire". Pour ce qui est des structures de la PESD, le groupe a conclu que les structures institutionnelles existantes devaient être maintenues même si une "adaptation de ces structures" était nécessaire en vue d'augmenter leur cohérence et leur efficacité. Il convient en effet de rappeler qu'en 2001 trois structures permanentes ont été créées. Il s'agit :

- du Comité politique et de sécurité (COPS) qui constitue désormais la véritable cheville ouvrière de la PESD et de la PESC⁶;
- du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) qui est chargé de donner des avis militaires et de formuler des recommandations destinées au COPS et de fournir des directives militaires à l'Etat major de l'UE⁷;
- de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) chargé d'assurer l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales, ainsi que de mettre en œuvre les politiques et décisions selon les directives du CMUE⁸.

Le groupe de travail a considéré que le Haut Représentant pour la PESC, qui peut présider le COPS en temps de crise, devrait être chargé de l'action de l'Union dans le domaine de la PESD et ainsi, sous l'autorité du Conseil, conduire l'action de l'Union et coordonner les efforts des Etats membres en matière de défense.

En ce qui concerne le volet relatif au contrôle parlementaire, le groupe de travail s'est borné à rappeler les compétences très limitées du Parlement européen ("*informé par la présidence du Conseil et le Haut Représentant des développements de la PESC et des avancées et décisions prises en matière de PESD – le Parlement peut soumettre au Conseil des résolutions dont celui-ci tient compte lors de ses sessions*"). Force est ici de constater l'absence de nouvelles propositions en la matière. De manière globale on notera d'ailleurs les fortes critiques du Parlement émises lors de la présentation des nouvelles dispositions⁹.

Il ressort de cette rapide analyse que les 5 principales recommandations du groupe

6. Décision du Conseil du 22/01/2001, instituant le Comité politique et de sécurité, JO L 27 du 30/01/2001, p.1.

7. Décision du Conseil du 22/01/2001 instituant le Comité militaire de l'UE, JO L 27 du 30/01/2001, p.4.

8. Décision du Conseil du 22/01/2001 instituant l'Etat-major de l'UE, JO L 27 du 30/01/2001, p.7.

9. V. la lettre ouverte de José Maria Gil-Robles (ancien Président du PE) : "les solutions aux problèmes de la PESC existent depuis 1952", Bruxelles, 23 avril 2003 la déclaration de Giorgio Napolitano, Président de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen, à l'issue de la réunion du jeudi 24 avril 2003 ; et finalement le communiqué de presse du PE du 24 avril "La délégation du Parlement européen au sein de la Convention travaillera sur une position commune – M. Mendez de Vigo : "on passe à l'attaque", Bruxelles 24/04/2003, Cdp032/O4.03.

de travail ont été les suivantes :

- i) mise à jour des missions Petersberg (ou missions Petersberg renforcées) ;
- ii) amélioration des dispositions prévues pour la gestion des crises ;
- iii) promotion de la flexibilité dans la prise de décision (abstention constructive, coopération plus étroite entre les Etats membres qui souhaitent effectuer les missions Petersberg) ;
- iv) insertion d'une clause de solidarité permettant de mobiliser tous les instruments nécessaires, à la fois militaires et civils en cas d'attaque terroriste ;
- v) création d'une agence européenne d'armement et de recherche stratégique.

Comme nous allons le voir dans l'analyse qui suit, l'ensemble de ces propositions a été repris dans le cadre des articles du projet de Traité constitutionnel, mais parfois avec certaines modifications substantielles. D'autres éléments déterminants tels que la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères ou l'insertion d'une clause de "coopération plus étroite en matière de défense mutuelle" ont également été introduits.

Il est impossible de détailler ici l'ensemble des nouvelles dispositions du projet de Traité constitutionnel telles qu'elles ont été remises au Président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003¹⁰.

Nous nous attacherons donc à décrire brièvement les dispositions et modifications essentielles introduites par rapport au Traité de Nice et à mettre en exergue certains éléments susceptibles d'intéresser plus particulièrement les relations euro-méditerranéennes.

La structure générale du projet de Traité constitutionnel a très nettement évolué au cours des négociations. Sa version définitive est la suivante :

Partie I : il s'agit des véritables dispositions constitutionnelles (cette partie ne comporte pas d'intitulé spécifique) ;

Partie II : "La charte des droits fondamentaux de l'Union" ;

Partie III : "Les politiques et le fonctionnement de l'Union" ;

Partie IV : "Dispositions générales et finales".

Les dispositions relatives à la PESC et à la PESD se retrouvent essentiellement dans la seconde partie mais les dispositions de la première partie sont à considérer avec attention dans la mesure où elles sont constitutionnalisées, dans ce cadre, au plus haut niveau.

Dans le cadre de la première partie, le Titre III "Les compétences de l'Union" comprend un article 11 relatif aux "catégories de compétences" qui prévoit clairement en son paragraphe 4 que "*l'Union dispose d'une compétence pour la définition et la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune*".

L'article 15 relatif à la "politique étrangère et de sécurité commune" précise que : "*1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.*

2. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent les actes adoptés par l'Union dans ce domaine. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité".

Il s'agit ici de dispositions similaires à celle du Traité de Nice, mais certains éléments (solidarité mutuelle) sont renforcés.

B) Les principales dispositions du projet de Traité constitutionnel concernant la PESC et la PESD

1. La structure générale du projet de Traité constitutionnel

2. Les compétences de l'Union concernant la mise en œuvre de la PESC et la définition de la PESD

¹⁰. "Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe", La Convention européenne, Le Secrétariat, Bruxelles, le 18 juillet 2003, CONV 850/03.

3. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

Le poste de ministre des Affaires étrangères qui ne figurait pas dans le cadre des propositions du groupe de travail a finalement été introduit dans le cadre du projet de Traité. On soulignera que c'est le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing qui a défendu cette proposition franco-allemande qui constitue une innovation majeure, mais a toutefois suscité et continue de générer de nombreux débats, les petits pays s'opposant à cette solution¹¹.

Ce poste ministériel est constitutionnalisé au plus haut niveau dans le cadre de la première partie, Titre IV : "*Les Institutions de l'Union*" – Ch.1 "*Le cadre Institutionnel*", Article 27 : "*Le ministre des Affaires étrangères de l'Union*". Aux termes de cet article, 1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Celui-ci conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère commune et l'exécute en tant que mandataire du Conseil des ministres.

Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

3. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union est l'un des vice-présidents de la Commission européenne. Il y est chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le ministre des Affaires étrangères de l'Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission".

Plusieurs conclusions s'imposent :

- i) le ministre des Affaires étrangères occupe une position déterminante dans le jeu institutionnel tel que conçu par les membres de la Convention européenne : il est Vice-président de la Commission européenne mais demeure sous l'autorité du Conseil et du Conseil européen (sauf dans l'exercice de ses responsabilités au sein de la Commission) ;
- ii) le ministre des Affaires étrangères "conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union", et a un pouvoir de proposition pour l'élaboration de la "politique étrangère commune" et concernant la PESD (et ce en tant que mandataire du Conseil).

L'apparition de deux nouveaux termes "*ministre des Affaires étrangères*" et "*politique étrangère commune (PEC ?)*" est l'illustration d'un changement de stratégie très notable qui traduit clairement la volonté d'une approche intégrée incorporant l'ensemble des politiques extérieures (PESC - PESD-Politiques communautaires : politique commerciale, de développement...). Ce ministre bénéficiera d'une position institutionnelle déterminante mais il convient de noter l'assujettissement de ce ministre au Conseil et au Conseil européen, ce dernier pouvant mettre fin à son mandat. Tout dépendra vraisemblablement essentiellement de la personnalité de ce ministre qui devra également composer avec un Président de l'Union qui aux termes du Président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing, jouerait plutôt le rôle de "*Chairman*" de l'UE.

4. Les nouveaux fondements de la PESC et de la PESD (première partie du projet de Traité constitutionnel).

Deux articles de la première partie (titre V "l'exercice des compétences de l'Union") du projet de Traité constitutionnel constituent respectivement les fondements de la PESC (art. 39) et de la PESD (art. 40). Cette innovation traduit la volonté de mise en avant d'une complémentarité des deux politiques, la PESC précédant naturellement la naissante PESD dans la mesure où cette dernière fait partie intégrante de la précédente.

Ces deux articles comportent de nombreux paragraphes (8) ce qui est d'ailleurs l'une des caractéristiques du projet de Traité constitutionnel : la simplification par le regroupement des dispositions, ce qui implique parfois des articles particulièrement longs.

Pour ce qui est de la PESC, l'article 39¹² . insiste, dans son premier paragraphe, sur le fait que la PESC est "fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États

11. V. Thomas Ferenczi, Arnaud Leparmentier et Laurent Zechini, "Le projet de M. Giscard d'Estaing pour l'Europe des vingt-cinq", Le Monde, 23 avril 2003.

12. Article 39 : "Dispositions particulières à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune".

membres". Il ne s'agit pas ici d'une innovation puisque ces mêmes fondements s'appliquaient déjà lors de l'institutionnalisation de la coopération politique européenne dans le cadre de l'Acte unique européen de 1986. Mais cette volonté de mettre en avant la convergence des actions et des intérêts répond aux défis de l'élargissement et souligne le caractère évolutif de la PESC.

L'introduction de la notion de "*solidarité politique mutuelle*" est, par contre, une évolution notable qui répond à l'introduction de la clause de solidarité (V. ci-après l'article 42).

Le traditionnel rôle d'impulsion du Conseil européen qui "*identifie les intérêts stratégiques de l'Union et fixe les objectifs de sa PESC*" est confirmé (on remarquera l'adjectif possessif) alors que le Conseil des ministres "*élabore cette politique*" (paragraphe 2). Le Conseil européen et le Conseil des ministres adoptent les décisions européennes nécessaires (paragraphe 3). Ce dernier paragraphe traduit une évolution dans les instruments de la PESC. En effet, le groupe de travail sur la simplification a remplacé les anciens instruments PESC (actions, positions et stratégies communes) par des décisions européennes (V. ci-après).

L'une des grandes nouveautés est que la PESC est "*exécutée par le **ministre des Affaires étrangères de l'Union** et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union*". Pour comprendre l'ensemble du dispositif, il faut toutefois se référer à d'autres dispositions, notamment en ce qui concerne les modalités de nomination et le mandat du ministre des Affaires étrangères (V. ci-après).

Le cinquième paragraphe traduit un renforcement relatif aux obligations de convergence des actions des États membres sur la scène internationale. Un bref paragraphe 6 rappelle que le Parlement européen "*est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et est tenu informé de son évolution*".

Les deux derniers paragraphes sont consacrés au **processus décisionnel**. Il est prévu qu'en matière de PESC, le Conseil européen et le Conseil des ministres prennent "*des décisions européennes à l'unanimité, sauf dans les cas prévus dans la Partie III. Ils se prononcent sur proposition d'un État membre, du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou de ce ministre avec le soutien de la Commission. Les lois et lois-cadres européennes sont exclues*" (§ 7) et que le "Conseil européen peut décider à l'unanimité que le Conseil des ministres statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés dans la Partie III" (§ 8).

L'article 40 consacré à la politique de sécurité et de défense commune comporte également 8 paragraphes. Le premier d'entre eux rappelle que la PESD fait "partie intégrante" de la PESC et "assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires". L'Union peut les déployer dans des "missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies", l'exécution de ces tâches reposant sur les "capacités fournies par les États membres". On notera aussi l'utilisation du vocable "politique de sécurité et de défense commune" utilisé depuis le Conseil européen de Cologne en 1999 et qui traduit à la fois la relation PESC/PESD ainsi que le caractère naissant de cette dernière et le fait que les "missions en dehors de l'Union" sont définies à l'article 210 de la Partie III de la Constitution et couvrent les "missions Petersberg renforcées".

Cette politique de sécurité et de défense commune qui "inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union (...) conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi" (paragraphe 2). Ici, rien de nouveau par rapport au Traité de Nice.

Par contre, le paragraphe 3 consacre une autre proposition du groupe de travail sur la défense à savoir l'institution d'une "Agence européenne d'armement et de recherche stratégique" ayant pour mission d'identifier les "besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participer à la définition d'une politique européenne des capacités et

de l'armement, ainsi que pour assister le Conseil des ministres dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires".

Il est important de remarquer que ce même paragraphe 3 précise que "les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune". Le commentaire annexé à ce projet d'article précisait en effet qu'il s'agissait d'unités militaires multinationales, "disposant de quartiers généraux ou d'états-majors" et de mentionner: "Eurocorps (forces terrestres : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg), Eurofor (forces terrestres : Espagne, France, Italie, Portugal), **Euromafor (forces maritimes: Espagne, France, Italie, Portugal)**, Groupe Aérien Européen (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), Division multinationale (Centre) (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni), état-major du premier Corps germano-néerlandais".

Le droit d'initiative du **ministre des Affaires étrangères de l'Union** est clarifié au quatrième paragraphe : "les décisions européennes relatives à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union ou sur proposition d'un État membre. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission".

Le paragraphe 5 reprend une autre proposition du groupe de travail à savoir que le Conseil des ministres peut confier "la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts". La réalisation d'une telle mission étant régie par les dispositions de l'article III-211. (V. ci-après).

D'autre part (§ 6), les États membres qui "remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée dans le cadre de l'Union". **Ces coopérations structurées** sont régies par les dispositions de l'article III-213. Elles ont pour objectif d'introduire plus de flexibilité en permettant "d'institutionnaliser et d'inclure dans le cadre de l'Union des opérations dans lesquelles les États membres s'engagent actuellement à travers la "coalition des pays déterminés à agir", la valeur ajoutée étant qu'avec une telle disposition ils pourront le faire dans le cadre de l'Union et donc avec le soutien politique de tous les États membres" (commentaires annexés à l'article).

Le paragraphe 7 est d'importance car, selon les commentaires du Praesidium, il permettrait aux États membres qui le souhaitent de **reprendre, dans le cadre de l'Union européenne, l'engagement d'assistance mutuelle de l'article V du traité de Bruxelles (UEO)**. Ce paragraphe 7 stipule en effet que : "Tant que le Conseil européen n'a pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article [c'est-à-dire tant que le Conseil européen n'aura pas décidé de transformer la politique de défense commune en défense commune], une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle. Au titre de cette coopération, dans le cas où l'un des États participant à cette coopération serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États participants lui portent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Pour mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, les États membres participants travailleront en étroite coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord. Les modalités de participation et de fonctionnement, ainsi que les procédures de décisions propres à cette coopération, figurent à l'article III-214". Nous aurons donc l'occasion de revenir sur cette question qui fait encore l'objet de discussions lors de l'examen de ses modalités d'application.

Le paragraphe 8 précise finalement que le **Parlement européen** est "consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique de sécurité et de défense commune et est tenu informé de son évolution".

La clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine introduite dans le cadre du projet de Traité est donc plus large que celle qui avait été envisagée par le groupe de travail sur la défense.

L'article 42 simplement intitulé "*Clause de solidarité*" prévoit en effet que :

"1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour :

- a) - prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres ;
 - protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;
 - porter assistance à un État membre sur son territoire à la demande de ses autorités politiques dans le cas d'une attaque terroriste;
- b) - porter assistance à un État membre sur son territoire à la demande de ses autorités politiques en cas de catastrophe.

2. Les modalités de mise en œuvre de cette disposition figurent à l'article III-231".

On notera la nature horizontale de la clause (tous les instruments de l'Union) qui traduit la volonté de constitutionnaliser l'approche intégrée et inter-piliers adoptée dans l'après 11 septembre et son caractère "*fondamental et constitutionnel*", raison pour laquelle elle figure dans la première partie du projet de la Constitution. L'insertion de cette clause de solidarité "*antiterroriste*" et "*civile*" aux côtés de la nouvelle clause de "*coopération plus étroite en matière de défense mutuelle*" semble signifier que les rédacteurs du projet de Traité, conscients des difficultés qu'il y aurait à faire avaliser par la CIG l'embryon d'une clause de défense collective, ont tenu à différencier les deux dispositions. Les modalités techniques de cette clause de solidarité sont définies dans le cadre de la troisième partie – Chapitre VIII "*Mise en œuvre de la clause de solidarité*" (art. III-231) qui sera analysée ci-après.

Dans le cadre de la troisième partie du Traité constitutionnel, le Titre V regroupe les dispositions relatives à "*l'action extérieure de l'Union européenne*". Le premier chapitre concerne les dispositions d'application générale, le second la PESC, le troisième la politique commerciale commune, le quatrième la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire, le cinquième les mesures restrictives, le sixième les accords internationaux, le septième les relations de l'Union avec les organisations internationales, les pays tiers et les délégations de l'Union, et finalement le huitième la mise en œuvre de la clause de solidarité. Près d'une vingtaine d'articles se répartissent entre les principes et objectifs de l'action extérieure, les dispositions relatives à la politique étrangère et celles concernant la politique de sécurité et de défense commune.

Pour ce qui est des deux articles introductifs (III-193 – III-194) qui contiennent les principes et objectifs (stratégiques) de l'action de l'Union sur la scène internationale, force est de constater le regroupement de nombreux principes issus de l'actuel Traité¹³. Il est cependant spécifié que "*L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales, qui partagent ces valeurs. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies*". Ici deux remarques s'imposent, tout d'abord le lien possible avec le Partenariat euro-méditerranéen et ensuite la question des relations de l'UE avec l'OTAN et avec les Nations Unies qui est à analyser à la lumière des derniers développements en Irak, notamment les positions antagonistes des différents États membres sur la question d'une intervention militaire sans mandat des Nations Unies.

Huit objectifs, résumés ci-dessous, ont été définis afin de mener des "politiques communes et des actions", et œuvrer pour "assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales".

Les huit objectifs de l'action extérieure de l'Union sont les suivants :

- a) sauvegarder les valeurs, les intérêts fondamentaux, la sécurité, l'indépendance et l'intégrité de l'Union ;

5. L'insertion d'une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine

6. Les dispositions de la troisième partie de la Constitution relatives à l'action extérieure de l'Union (titre V)

13. Démocratie, État de droit, universalité, respect du droit international conformément aux principes de la Charte des Nations Unies...

- b) consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ;
- e) encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Parmi les innovations, il faut relever la mention de l'éradication de la pauvreté, véritable terreau du terrorisme transnational. L'insertion de développements relatifs à la qualité de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles mondiales est d'importance car ces questions ont indéniablement une dimension stratégique. Il suffit de penser aux réfugiés environnementaux et à l'épuisement des ressources pétrolières. Le dernier objectif, à savoir la promotion d'un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale est particulièrement novateur, notamment par rapport à l'article 11 du traité de Nice qui contient les objectifs de la PESC dans sa forme actuelle. Celui-ci prend également une toute autre dimension à la lumière de l'intervention en Irak.

L'article III-194 est important car il reprend, sous une autre forme, les dispositions relatives aux "*stratégies communes PESC*" dénommées désormais "*décisions du Conseil européen sur des intérêts et objectifs stratégiques de l'Union*". Les responsabilités du Conseil européen sont clairement affichées. La nouveauté est que le ministre des Affaires étrangères, pour le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, et la Commission, pour les autres domaines de l'action extérieure peuvent présenter des "propositions conjointes au Conseil. Le Conseil adopte les décisions sur ces propositions conjointes à la majorité qualifiée".

Après ces deux articles préliminaires, il faut prendre en compte le chapitre 2 consacré à la "Politique étrangère et de sécurité commune" qui comprend :

- une série de dispositions introductives (art. III 195 – III-209) ;
- une section 1 relative à la politique de sécurité et de défense commune ;
- une section 2 consacrée aux dispositions financières.

Ceci prête quelque peu à confusion dans la mesure où le premier volet (dispositions introductives – art. III-195 à III-209) porte effectivement sur la PESC et reprend l'essentiel des dispositions du Traité de Nice. Par contre, il est désormais fait mention du ministre des Affaires étrangères qui, avec le Conseil, veille au respect des principes de la PESC.

Autre nouveauté, la modification des intitulés des "*anciens instruments*" de la PESC: les positions et actions communes¹⁴ par des décisions européennes sur des actions, des positions de l'UE. En effet, aux termes de l'article III-195 "*L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune :*

- a) en définissant les orientations générales ;
- b) en adoptant des décisions européennes portant sur :
 - i) des actions de l'Union,
 - ii) des positions de l'Union,
 - iii) la mise en œuvre des actions et positions;
- c) et en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique".

L'article III-196 reprend pour l'essentiel les dispositions concernant le rôle du Conseil européen en matière de PESC (qui définit les orientations générales PESC y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense).

L'article III-197 est, par contre une véritable nouveauté puisqu'il précise les tâches

du ministre des Affaires étrangères, qui "préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions européennes adoptées par le Conseil européen et le Conseil des ministres". Le second paragraphe stipule que pour les matières "relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, l'Union est représentée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales". Il s'agit en fait de l'adaptation et du renforcement des textes portant sur le Haut Représentant pour la PESC et sur le rôle de la Présidence (dans le système de la Troïka-PESC).

L'article III-198 reprend les dispositions relatives aux "anciennes" actions communes en modifiant l'intitulé de l'instrument. Il se compose de 6 paragraphes qui définissent un certain nombre de nouvelles modalités techniques. L'article 7 suit la même logique pour les "anciennes" positions communes (art. III-199) sans détails techniques. L'accent est donc mis sur les aspects opérationnels plutôt que sur le volet déclaratoire.

L'article III-200 définit le droit de saisine du conseil des ministres en matière de PESC qui revient à chaque État membre ou au ministre des Affaires étrangères, seul ou avec le concours de la Commission.

L'article III-201 est déterminant puisqu'il concerne le **processus décisionnel**. Le principe général demeure celui de l'unanimité mais il existe un certain nombre de dérogations introduites dans le second alinéa. Le Conseil statue en effet à la **majorité qualifiée** :

- a) "lorsque, sur la base d'une décision européenne du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article III-194, paragraphe 1, il adopte des décisions européennes portant sur des actions et des positions de l'Union ;
- b) lorsqu'il adopte une décision sur une action ou position de l'Union, sur une proposition que le ministre lui présente à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou de celle du ministre ;
- c) lorsqu'il adopte toute décision européenne mettant en œuvre une action ou une position de l'Union ;
- d) lorsqu'il adopte une décision européenne portant sur la nomination d'un représentant spécial conformément à l'article III-203".

Le premier cas (a) ne fait que reprendre une possibilité existant dans le cadre du TUE depuis Amsterdam, c'est-à-dire l'adoption d'actions ou de positions communes à la majorité qualifiée sur la base d'une stratégie commune préalablement adoptée à l'unanimité. Les dispositions suivantes élargissent cette possibilité du vote à la majorité qualifiée à un certain nombre de cas spécifiques.

Le système des abstentions constructives est maintenu dans le cadre de l'article III-201 § 1 de même que le compromis de Luxembourg adapté à la PESC constitutionnalisée, autrement dit le droit de veto selon lequel "si un membre du Conseil des ministres déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision européenne devant être adoptée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité" (art. III-201 § 2).

On notera également qu'une **clause d'habilitation** permet au Conseil européen de "décider à l'unanimité que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2" (art. III-201 § 3). Il est également précisé que les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux "décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense" (art. III-201 § 4).

L'article III-202 a pour objectif de renforcer la coordination des activités du ministre des Affaires étrangères de l'Union et des ministres des Affaires étrangères des États membres et la coopération entre les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union. On notera aussi l'article III-203 relatif aux **représentants**

spéciaux qui exercent leur mandat sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères.

L'article III-204 fournit, quant à lui, un fondement juridique pour la **conclusion d'accords** dans le cadre de la PESC . Il s'agit de la reprise de la possibilité offerte dans l'actuel article 24 du TUE. L'article renvoie aux nouvelles dispositions cadre concernant la conclusion des accords internationaux par l'Union. Rappelons également que le projet de Traité attribue la personnalité juridique à l'UE en tant que telle.

L'article III-205 traite du **rôle du PE** qui est **essentiellement consultatif**, mais peut aussi adresser des questions ou formuler des recommandations. Les dispositions du projet de Traité constitutionnel sont toutefois quasi-identiques à celles du Traité de Nice (art. 21 TUE) si ce n'est bien entendu la mention du ministre des Affaires étrangères :

"1. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune, et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

2. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil des ministres et du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de la sécurité et de défense commune".

Signalons finalement l'article III-208 qui définit le rôle, de plus en plus central, du **Comité politique et de sécurité** qui *"suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil des ministres, à la demande de celui-ci, du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou de sa propre initiative". Le Comité politique et de sécurité surveille "la mise en œuvre des politiques convenues" (...) "et le comité exerce, sous la responsabilité du Conseil des ministres et du ministre des Affaires étrangères de l'Union, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise, telles que définies à l'article III-210".*

On soulignera aussi que le Conseil peut *"autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil des ministres, à prendre les mesures appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération".* Ces articles ne font que consacrer l'essentiel des dispositions adoptées lors de la mise en place du COPS en les adaptant cependant au rôle et aux attributions du ministre des Affaires étrangères ce qui n'est pas sans conséquences dans la mesure où ce dernier est, selon le projet de Traité, l'un des vice-présidents de la Commission européenne.

Après les dispositions introductives à la PESC (art. III 195 – III-209) c'est la **"Politique de sécurité et de défense commune"** qui est envisagée dans le cadre d'une section 1.

L'article III-210 traite des missions visées à l'article I-40, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à "des moyens civils et militaires", autrement dit **les missions Petersberg renforcées** qui incluent comme proposé par le groupe de travail :

- les actions conjointes en matière de désarmement ,
 - les missions humanitaires et d'évacuation ,
 - les missions de conseil et d'assistance en matière militaire ,
 - les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix ,
 - les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.
- Il a cependant été ajouté que "toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire"(...)"¹⁵.

15. "2. Le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, adopte des décisions européennes portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, sous l'autorité du Conseil des ministres et en contact étroit et permanent avec le Comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions".

C'est le Conseil, statuant à l'unanimité, qui adopte les décisions portant sur les missions en "définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre". Le ministre des Affaires étrangères veille, quant à lui, à la "coordination des aspects civils et militaires de ces missions".

L'article III-211 est étroitement lié au précédent puisqu'il décrit les modalités de telles missions étant entendu, ainsi que le précisent les commentaires de l'article, qu'il est "difficile d'envisager une mission dont la réalisation serait effectuée par tous les États membres". C'est pourquoi le Conseil peut "confier la mise en œuvre d'une **mission** à un **groupe d'États membres** **quidisposent des capacités nécessaires** et souhaitent s'engager dans celle-ci".

L'article III-212, conformément au rapport du groupe de travail, institue la nouvelle **Agence européenne d'armement et de recherche stratégique**. Cette Agence a pour mission de :

- a) contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ;
- b) promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ;
- c) proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires, et assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ;
- d) soutenir la recherche en matière de technologie de défense, coordonner et planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ;
- e) contribuer à identifier, et le cas échéant mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

Le second paragraphe précise que l'Agence est ouverte à "tous les États membres qui souhaitent y participer" mais que le statut et les modalités de fonctionnement de l'Agence seront déterminés ultérieurement dans le cadre d'une décision du Conseil.

L'article III-213 décrit les modalités de fonctionnement de la **coopération structurée** telles que prévues par l'article I-40 § 6. Ainsi l'article III-213 prévoit d'emblée que "Les États membres, dont la liste figure au protocole [titre], qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et souhaitent entreprendre des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes, instaurent entre eux une coopération structurée". Le second alinéa de cet article est une **clause d'ouverture** qui permet à un État membre de participer à cette coopération à "un stade ultérieur, en souscrivant aux obligations qu'elle impose (...)".

Finalement l'article III-214 constitutionnalise la possibilité pour certains États membres liés par l'engagement de défense mutuelle dans le cadre de l'article V du traité de Bruxelles¹⁶ de reprendre cet engagement dans le cadre de l'Union. Aux termes de celui-ci : "1. La coopération plus étroite en matière de défense mutuelle prévue à l'article I-40, paragraphe 7, est ouverte à tous les États membres de l'Union. Une liste des États membres participant à la coopération plus étroite est reprise dans la déclaration titre. Si un État membre souhaite y participer à un stade ultérieur, en acceptant les obligations qu'elle impose, il en informe le Conseil européen et souscrit à ladite déclaration.

2. Un État membre participant à cette coopération qui fait l'objet d'une agression armée sur son territoire informe les autres États participants de la situation et peut demander l'aide et l'assistance de ceux-ci. Les États membres participants se réunissent au niveau ministériel, avec l'assistance de leur représentant au sein du Comité politique et de sécurité et du comité militaire.

3. Le Conseil de sécurité des Nations Unies est immédiatement informé de toute agression armée ainsi que des mesures prises en conséquence.

4. Le présent article n'affecte pas, pour les États membres qui sont concernés, les droits et obligations résultant du traité de l'Atlantique nord".

Les commentaires annexés aux premiers projets de traité précisaient déjà que "les avantages de reprendre un tel engagement dans la Constitution sont nombreux : ceci

16. Article V du Traité de Bruxelles : "Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres".

permettrait de consacrer dans la Constitution la défense mutuelle et contribuerait à augmenter la crédibilité de l'Union auprès de ses citoyens ; cette coopération permettrait aux États membres participant de faire recours aux structures et à l'expertise de l'Union (...)»¹⁷.

L'insertion d'une telle clause a toutefois soulevé bon nombre de questions et il semble bien que les débats soient loin d'être achevés au point que l'on peut considérer qu'il s'agit, avec la clarification du rôle du ministre des Affaires étrangères, de l'une des principales pierres d'achoppement des négociations concernant les questions liées à la PESC et à la PESD.

L'un des problèmes est de savoir si cet engagement européen de défense mutuelle repose sur l'utilisation des moyens militaires de l'OTAN (comme c'est le cas sur le fondement de l'article IV du Traité de Bruxelles¹⁸) ou si l'UE envisage d'assumer cette responsabilité en se dotant progressivement de capacités militaires indépendantes impliquant à terme une armée européenne, ce qui est pour l'instant clairement exclu. L'article 40 § 7 nous l'avons vu précise seulement que "pour mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, les États membres participants travailleront en étroite coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord", ce qui demeure très flou.

D'autre part, rien n'est dit à propos du maintien du système de défense collective dans le cadre des compétences résiduelles de l'UEO (article V du Traité de Bruxelles)¹⁹. Ceci est d'autant plus important que dans le projet de Traité la coopération plus étroite en matière de défense mutuelle est libellée de manière très générale. A titre d'exemple, la notion d'agression armée n'est pas définie. Il convient donc de clarifier les dispositions afin de ne pas se retrouver dans une situation où les questions de défense collective des 25 États membres de l'UE élargie seraient régies par trois types de dispositions

- l'article 5 du Traité de Washington (OTAN)²⁰;
- l'article V du Traité de Bruxelles (UEO) ;
- l'article 40 § 7 (et III-214) du Traité établissant une constitution pour l'Europe.

Finalement il faudrait également clarifier les relations existant entre la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine et la clause de coopération plus étroite en matière de défense mutuelle.

Au terme de cette analyse des nouvelles dispositions en matière de PESC et de PESD quelques grandes lignes peuvent être dégagées. Tout d'abord en ce qui concerne la PESC, des évolutions notables semblent se confirmer en matière de prévention des conflits (renforcement des missions de Petersberg de l'UE). La création d'un ministre des Affaires étrangères (qui n'était pas envisagée par le groupe de travail) renforce indubitablement l'institutionnalisation progressive de cette politique. Les débats ont cependant été, et sont toujours, assez houleux. Ainsi la définition des limites du rôle du ministre des Affaires étrangères est encore loin d'être claire mais son principe semble finalement être acquis y compris après l'amorce de la conférence intergouvernementale à Rome.

En matière de défense et de sécurité coopérative : les missions Petersberg renforcées, les coopérations structurées et la création d'une agence européenne d'armement et de recherche stratégique fournissent de nouveaux moyens d'action qui pourraient s'avérer déterminants. La coopération plus étroite en matière de défense mutuelle traduit quant à elle la volonté d'une émancipation militaire progressive de l'UE. Reste à voir si l'Union européenne arrivera à véritablement combler son déficit stratégique et logistique. Le problème essentiel est que ce projet de Traité constitutionnel donne l'impression de ne pas aller jusqu'au bout du raisonnement à savoir la création d'une véritable armée européenne. Bon nombre d'États membres veulent continuer d'assurer leur défense dans le cadre de l'OTAN et le nouvel élargissement ne fera que conforter cette thèse. Or l'articulation des relations UE-OTAN est très loin d'avoir été clarifiée. Ce flou artistique, s'il reflète les dissensions qui persistent au sein de l'UE, ne peut cependant qu'être préjudiciable à la sécurité juridique.

17. Extraits des commentaires annexés à l'article.

18. Article IV du Traité de Bruxelles : "Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous les organismes créés par elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les États-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires".

19. Pour rappel aux termes de l'article XII du Traité de Bruxelles ce dernier devait rester "en vigueur pendant cinquante ans". À l'expiration des cinquante ans (c'est-à-dire en août 1998, le Traité ayant été ratifié le 25 août 1948), chaque "Haute Partie Contractante aura le droit de mettre fin au Traité, en ce qui la concerne".

Or jusqu'à présent aucune partie ne l'a dénoncé étant donné qu'aucune solution n'a encore été adoptée dans le cadre de l'Union. C'est donc précisément l'objet de l'article 40 § 7 du Traité constitutionnel.

20. Article 5 du Traité de Washington : "Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales".

Les implications du futur Traité constitutionnel pour la politique méditerranéenne de l'Union européenne élargie et le PEM seront importantes même s'il est encore difficile d'en évaluer aujourd'hui l'exacte portée dans la mesure où il convient d'attendre les résultats définitifs de la CIG. Les grandes lignes en matière de relations extérieures semblent être à peu près définies, mis à part les quelques points (cependant non-négligeables) mentionnés ci-dessus. Les grands débats de la CIG portent désormais plus sur le processus décisionnel au sein du Conseil ou encore sur la composition de la Commission européenne de l'UE élargie.

Il convient donc, d'ores et déjà, d'anticiper ces profonds bouleversements à venir. Pour ce faire, il faut différencier la politique méditerranéenne de l'Union élargie du Partenariat euro-méditerranéen. En effet la première couvre des aspects qui sont distincts du second. A titre d'exemple les initiatives PESC prises par l'Union dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient ne relèvent pas du Partenariat euro-méditerranéen dont l'acte fondateur est la Déclaration de Barcelone. Cette déclaration de novembre 1995 a engendré le Processus de Barcelone qui a été conçu comme étant complémentaire d'un renforcement des relations bilatérales euro-méditerranéennes, renforcement qui se traduit par la conclusion et la mise en œuvre des accords euro-méditerranéens d'association.

A priori, il devrait y avoir deux types de conséquences : des conséquences directes qui impliqueront une mise en conformité progressive des objectifs et des structures de la politique méditerranéenne et du Partenariat euro-méditerranéen pour répondre aux développements constitutionnels européens ; des conséquences plus indirectes sont également à attendre du fait des bouleversements (institutionnels, politiques, stratégiques) qui seront engendrés par la totalité des dispositions de la Constitution européenne mais aussi par l'élargissement de l'UE en tant que tel.

Du fait de leurs multiples proximités (géographique, culturelle, historique) avec l'Union européenne élargie, les partenaires méditerranéens de l'UE doivent dès aujourd'hui anticiper les effets de ce futur Traité constitutionnel aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. La politique méditerranéenne de l'UE élargie constitue le cadre général d'une approche qui reste encore à redéfinir dans la mesure où l'on assiste aujourd'hui à l'émergence d'une Politique européenne de voisinage qui s'est vue constitutionnalisée au plus haut niveau dans le cadre du projet de Traité.

Il faudra, avec la mise en œuvre de la Constitution, très largement réévaluer le volet sécurité – défense du PEM et si possible introduire une véritable dimension militaire dans le cadre du partenariat. L'absence de convergence des préoccupations sécuritaires des partenaires euro-méditerranéens constitue toutefois un obstacle qu'il sera très difficile de surmonter.

Si l'on examine de plus près les huit objectifs de l'action extérieure de l'Union définis par le projet de Traité constitutionnel on peut constater que de nombreux éléments de ces objectifs figurent soit dans la Déclaration de Barcelone soit dans les accords euro-méditerranéens d'association. Il faut cependant remarquer que la promotion d'un "*système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale*" ne figure pas encore sur l'agenda euro-méditerranéen. La notion de bonne gouvernance n'avait d'ailleurs pas été retenue dans le cadre de la version finale de la Déclaration de Barcelone mais elle est réapparue dans le cadre de la mise en œuvre du programme MEDA.

De nouvelles mesures partenariales peuvent être envisagées. L'institutionnalisation de réunions des 27 ministres de la défense dans le cadre du PEM ou leur association aux réunions euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères a déjà été évoquée. Dans le cadre des relations interparlementaires euro-méditerranéennes, il est aussi possible de développer les relations entre les commissions parlementaires chargées des questions de sécurité et de défense et ce dans le cadre du Forum parlementaire euro-méditerranéen qui, après s'être transformé en Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, semble avoir pris sa vitesse de croisière et peut désormais être considéré comme étant opérationnel.

II. Les implications du futur Traité constitutionnel pour la politique méditerranéenne de l'Union européenne élargie et le PEM

A) La nécessaire réévaluation du volet sécuritaire du Partenariat euro-méditerranéen

1. L'introduction d'un véritable volet militaire dans le cadre du partenariat ?

La Turquie, candidate à l'adhésion mais qui n'a toujours pas entamé les négociations pourrait, dans la perspective de la création d'une dimension militaire du PEM, jouer un rôle catalyseur. On remarquera d'ailleurs les différentes initiatives arabo-turques qui ont précédé l'occupation de l'Irak et surtout la "Réunion régionale à Istanbul sur la crise irakienne" qui s'est tenue le 23 janvier 2003 et qui visait à harmoniser les points de vue arabo-turcs et iranien sur la crise irakienne mais qui a suscité certaines réactions virulentes qui illustrent le long chemin qu'il reste à parcourir pour que confiance et sécurité riment avec Méditerranée !²¹

2. La révision du projet de Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

Il serait nécessaire à l'avenir de modifier certains éléments des lignes directrices du projet de Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité²² afin de prendre en compte les nouvelles dispositions.

Pour l'instant, le projet de Charte reste clairement dans le domaine de la "sécurité coopérative" et de la "diplomatie préventive", alors que l'on assiste avec le projet de Constitution au développement progressif d'une "capacité coercitive" de la PESD. Le renforcement des missions Petersberg n'est qu'un exemple parmi d'autres, on peut aussi évoquer la nouvelle clause de solidarité et bien sûr l'embryon d'une clause de "coopération plus étroite en matière de défense mutuelle".

Ainsi les "Mesures de partenariat" proposées dans les lignes directrices pourraient être modifiées afin de prendre en compte ces développements. On peut aller jusqu'à envisager de mentionner certains éléments de la Constitution européenne dans la Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité même s'il vaudrait mieux éviter toute attitude par trop européen-centriste. On pourrait également à (très) long terme définir progressivement une "identité euro-méditerranéenne de sécurité et de défense". Cette tâche peut apparaître insurmontable aujourd'hui étant donné la question des perceptions antagonistes de la sécurité en Méditerranée. Il faut cependant prendre rapidement des mesures partenariales afin d'éviter que les nouvelles frontières de l'UE élargie ne s'érigent en véritable mur dans un contexte qualifié "d'insécurité globale".

L'exemple des méthodes de travail de la Convention européenne, qui est loin d'être parfait, mais qui semble tout de même fonctionner et ce malgré d'intenses pressions politiques, pourrait inspirer la création d'une convention euro-méditerranéenne qui aurait pour objet la rédaction définitive puis l'adoption de cette Charte de paix et de stabilité. La participation de la société civile à ce projet serait une condition *sine qua non* de sa réussite.

3. La multilatéralisation des questions de sécurité et de défense euro-méditerranéennes

La question de la compatibilité de l'initiative européenne avec les projets américains et les autres visions méditerranéennes de la sécurité sera évidemment déterminante. Afin de limiter les impacts négatifs, il conviendrait de prendre en compte les acquis du dialogue établi entre la défunte UEO et les pays méditerranéens et de créer des liens avec les initiatives méditerranéennes de l'OSCE et de l'OTAN. Cette multilatéralisation des questions de sécurité et de défense euro-méditerranéennes devrait permettre de mieux surmonter certains antagonismes. On soulignera, une fois de plus, le rôle clé que pourrait jouer la Turquie dans ces différentes enceintes qui associent un nombre croissant de pays méditerranéens.

Il est clair que l'avenir du lien euro-atlantique va largement déterminer la donne stratégique globale. Si les projets européens et euro-méditerranéens ne sont pas au moins compatibles avec la stratégie actuelle des Etats-Unis, il existe un risque de voir apparaître de nouvelles fractures entre partenaires et donc des blocages.

L'élargissement de l'UE et l'élargissement de l'OTAN doivent susciter des réponses concrètes de la part des partenaires méditerranéens de l'Union. La création d'une dimension militaire du PEM traduirait en tous cas une réelle volonté politique en matière de dialogue. Ce sursaut est d'autant plus urgent que l'un des autres effets indirects de la Constitution est le risque d'une dilution du Partenariat euro-méditerranéen dans une vaste politique de voisinage de l'UE élargie.

21. Selon Al Wafd, Le Caire "La Turquie peut-elle aujourd'hui jouer la carte arabe et nous donner l'impression qu'elle se trouve dans la même tranchée que les Arabes ? Alors que nous connaissons ses rapports avec les Etats-Unis et sa participation au pacte de l'OTAN ? Et puis, les Arabes auraient-ils oublié les récentes déclarations turques affirmant le droit historique de la Turquie sur Mossoul et Kirkouk [au Kurdistan irakien] ? Pas de doute, les intérêts turcs sont contraires à ceux des Arabes. Le plus probable est que la proposition turque a été faite en plein accord avec les Etats-Unis. Il est étrange que les Arabes recherchent le salut à travers la Turquie". Traduit et reproduit in *Courrier International*, 30/01/2003, Numéro 639.

Le renforcement des dispositions relatives à la prévention et à la gestion des conflits, qui se voient ici constitutionnalisées (missions Petersberg renforcées, coopération structurées, constitutionnalisation du COPS...) amènent directement une question : l'UE élargie est-elle prête, dans le cadre de sa politique méditerranéenne, à jouer un véritable rôle en matière de prévention et de gestion des conflits de la zone Méditerranée-Moyen-Orient ?

On remarquera que la réunion des quatre Etats membres (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg)²³ sur la "défense européenne" reflète ces évolutions. Les quatre Etats membres ont en effet proposé que la Convention adopte le concept "d'Union européenne de sécurité et de défense (UESD)" en précisant que "l'UESD devrait avoir comme vocation de réunir les Etats membres qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense. En particulier, les Etats participant à l'UESD :

- Prendront l'engagement de se porter secours et assistance face aux risques de toute nature ;
- Rechercheront systématiquement l'harmonisation de leurs positions sur les questions de sécurité et de défense ;
- Coordonneront leurs efforts en matière de défense ;
- Développeront leurs capacités militaires ;
- Augmenteront leurs efforts en matière de sécurité et de défense, plus particulièrement en ce qui concerne les investissements en équipements militaires".

L'Europe de la défense sera une Europe à plusieurs vitesses. Les abstentions constructives et autres coopérations structurées sont mises en avant et il est clair que ce sont les grands Etats membres disposant de véritables capacités militaires qui agiront, il s'agira d'ailleurs d'un critère de participation, une pré-condition, aux coopérations structurées.

L'avant-garde européenne en matière de défense peut-elle être amenée à intervenir directement sur des scènes méditerranéennes et moyen-orientales ? A moyen terme cela n'est pas exclu, les exemples de la mission militaire CONCORDIA²⁴ lancée le 31 mars 2003 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et l'opération ARTEMIS²⁵ menée dans la région de l'Ituri en République démocratique du Congo prouvent clairement que, d'une part, la PESD est entrée dans sa phase opérationnelle²⁶ et que, d'autre part, le théâtre des opérations de l'UE n'est pas limité au continent européen. Après l'Afrique, l'UE élargie peut elle diriger une opération européenne autonome au Moyen-Orient (Irak, Territoires Palestiniens par exemple) ? La réponse est négative vu le contexte actuel. En théorie, il n'est cependant pas exclu que l'UE tire profit de l'enlisement de la situation en Irak pour adopter une nouvelle mission de police, même si cela relève encore largement du domaine des hypothèses d'école.

B) Le développement du rôle de l'UE élargie en matière de prévention et de gestion des conflits de la zone Méditerranée-Moyen-Orient ?



22. Rapport d'information de l'Assemblée nationale française n° 1737 sur "le partenariat euro-méditerranéen", déposé par la Commission des Affaires étrangères et présenté par Michel Vauzelle, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 1999, annexe IV : "Lignes directrices relatives à l'élaboration d'une charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité".

23. V. les conclusions de la "Réunion sur la Défense européenne" (Palais d'Egmont, Bruxelles), 29/04/2003, disponible via <http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetail.s.asp?TEXTID=6455>

24. L'opération a fait appel aux moyens et capacités de l'OTAN. 400 militaires ont été engagés dans cette opération dont l'objectif principal était de concourir à la mise en place d'un environnement stable et sûr et de permettre la mise en œuvre de l'accord-cadre conclu à Ohrid en août 2001.

25. L'opération a été menée conformément à la résolution 1484 adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies et a pris fin le 1er septembre 2003. Ce déploiement visait à contribuer à stabiliser les conditions de sécurité et à améliorer la situation humanitaire à Bunia. C'est la France qui a assumé le rôle de "nation-cadre" pour cette opération.

26. V. à ce sujet le Rapport de la présidence concernant la PESD, Press Release : Brussels (9/12/2003) Nr: 15814/03.

C) La nécessaire clarification de l'articulation entre le PEM, la Politique européenne de voisinage et une éventuelle stratégie moyen-orientale de l'UE élargie

1. Les dispositions constitutionnelles : "l'Union et son environnement proche"

Il faut impérativement préserver la spécificité et le caractère privilégié des relations établies entre l'Union européenne et ses voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La définition d'une politique de voisinage est prévue dans le cadre du projet de Traité constitutionnel. Le Conseil européen de Copenhague, de décembre 2002, a quant à lui donné l'impulsion politique à cette future politique de voisinage de l'Union européenne élargie qui concerne la Russie, l'Ukraine, la Moldova, le Belarus et les pays du Sud de la Méditerranée²⁷. Au niveau opérationnel, deux communications de la Commission ont été adoptées en mars et juillet 2003²⁸. Un document d'orientation et des premiers "rapports pays" ont été adoptés en mai 2004 en attendant les Plans d'action. Depuis peu il est également envisagé de définir une stratégie européenne en direction du Moyen-Orient afin de répondre à la nouvelle donne stratégique. Rien n'est encore arrêté mais il convient d'ores et déjà d'envisager les scénarios à venir.

Le nouveau titre VIII de la première partie du projet de Traité constitutionnel, intitulé "l'Union et son environnement proche" constitue une innovation notable du projet de constitution. L'article 56 qui porte le même intitulé²⁹ stipule dans le cadre d'un premier paragraphe que : "1. L'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération". On remarquera que les notions de coopération, d'espace de prospérité, de relations privilégiées et pacifiques sont une constante des relations euro-méditerranéennes qui figurent déjà soit dans la Déclaration de Barcelone de 1995, soit dans les accords euro-méditerranéens d'association. La notion de voisinage est également étroitement liée au Partenariat euro-méditerranéen. Par contre, le fait de fonder cette relation de voisinage sur "les valeurs de l'Union" semble aller à l'encontre de l'esprit partenarial de Barcelone et il est peu probable que cette dernière mention fasse l'unanimité au sein des partenaires de l'UE, certains y verront certainement une vision par trop euro-centriste (V. également ci-après la notion de "valeurs partagées" défendue par la Commission européenne).

Ce premier paragraphe a donc pour but essentiel de tracer les grands objectifs de cette nouvelle politique. Il est formulé en des termes assez vagues ce qui laisse une très grande marge d'appréciation mais suffit à fournir une base juridique au développement d'un nouveau type de relations privilégiées.

Le second paragraphe de l'article 56 établit le lien avec les nouvelles procédures de conclusion des accords internationaux (dont les accords d'association) mais surtout fournit un fondement juridique pour pouvoir, à l'avenir, conclure des accords d'association de proximité de nature spécifique qui pourraient éventuellement remplacer les accords euro-méditerranéens d'association : "2. À cette fin, l'Union peut conclure et mettre en œuvre des accords spécifiques avec les pays concernés conformément aux dispositions de l'article III-227. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique". C'est donc clairement ici de la constitutionnalisation d'une nouvelle pyramide des privilèges des partenaires de l'UE élargie dont il s'agit.

Le fait d'intégrer cette politique de voisinage dans le cadre de la première partie du Traité constitutionnel prouve sans ambiguïté à quel point l'environnement proche de la future Union élargie est considéré comme étant une zone d'intérêt stratégique.

2. Les premières communications de la Commission de mars et juillet 2003

La première Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur "L'Europe élargie — voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud"³⁰ a tracé les grandes lignes de cette politique de voisinage de l'UE élargie. Pour la Commission européenne, l'Union devrait offrir à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du Sud de la Méditerranée une perspective de participation au Marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés). C'est le modèle de l'Espace économique européen qui sert de référence.

La démarche proposée s'appuie notamment sur "l'extension du Marché Intérieur" et des "structures réglementaires" de même que sur la mise en place de "relations commerciales préférentielles". Des "*perspectives en matière de migration légale et de circulation des personnes*" sont également envisagées même s'il convient de ne pas se faire trop d'illusion quant à l'établissement d'une véritable liberté de circulation des personnes physiques originaires des pays partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Il faut toutefois souligner que, dans le cadre du PEM cette fois, de nouvelles clauses ont été insérées dans les accords euro-méditerranéens avec l'Égypte³¹ et l'Algérie³² concernant une facilitation de délivrance des visas "*aux personnes authentiquement chargées de la mise en œuvre*" de l'accord "*notamment des personnes du monde des affaires, des investisseurs, des universitaires, des stagiaires, des hauts fonctionnaires ; le cas des membres de la famille au premier degré de personnes résidant légalement sur le territoire de l'autre partie sera également pris en considération*". Ces dispositions doivent impérativement devenir opérationnelles et être étendues aux autres partenaires méditerranéens. La PEV peut aussi servir de tremplin à ces initiatives même si l'on est encore très loin de la *libre* circulation des personnes dans l'espace euro-méditerranéen.

On remarquera aussi que les questions sécuritaires n'ont pas été écartées puisqu'il est prévu d'intensifier la coopération en matière de "prévention et de lutte contre les menaces communes pour la sécurité" et d'envisager une "plus grande implication politique de l'Union dans la prévention des conflits et la gestion des crises". On relèvera ici le parallélisme avec les dispositions du projet de Traité constitutionnel.

Cinq éléments de cette stratégie sont particulièrement importants au regard de la relation euro-méditerranéenne :

- i) la possibilité de conclure de "nouveaux accords de voisinage"³³
- ii) la stratégie se fonde sur une "*approche différenciée et progressive*" ;
- iii) l'objectif est d'évoluer vers un "*cadre dans lequel l'Union et ses voisins finiront par entretenir des relations comparables aux liens politiques et économiques étroits qui caractérisent aujourd'hui l'Espace économique européen ;*
- iv) "*la nouvelle politique de voisinage ne devrait pas l'emporter sur le cadre actuel des relations de l'Union avec (...) les pays du Sud de la Méditerranée (...) mais le compléter et s'inspirer des politiques et mécanismes existants*"³⁴ ;
- v) cette nouvelle politique contiendrait une série de conditionnalités : "*à cet effet, les partenaires devront souscrire des obligations nettement plus vastes et contraignantes, surtout en matière d'alignement sur la législation communautaire*"³⁵ . A ce propos le Président de la Commission a été jusqu'à envisager "*une sorte de critère de Copenhague en matière de proximité*".

Ce dernier point a suscité de fortes réactions de la part de certains (futurs) voisins, dont la Russie qui n'entend pas se voir imposer de nouvelles conditionnalités sur le fondement d'une politique pour l'instant toujours *unilatérales* de l'Union européenne.

En ce qui concerne le **cadre opérationnel**, la Commission européenne, dans sa **seconde Communication intitulée "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage"** (juillet 2003³⁶) prévoit à la lumière des expériences des programmes INTERREG, PHARE, MEDA, TACIS et CARDS de créer de nouveaux instruments de coopération centrés sur les coopérations transfrontalières et transnationales. La stratégie se décompose en deux temps. La première phase 2004-2006 consiste dans l'introduction de "programmes de voisinage" et la seconde vise à créer un "nouvel instrument de voisinage pour l'après-2006". Il s'agit donc essentiellement d'adopter des mesures transitoires dans l'attente d'un nouvel instrument dans le cadre des nouvelles perspectives financières (V. ci-après les nouvelles propositions du document de stratégie).

27. "L'Union demeure résolue à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union". (...) "L'élargissement resserrera les relations avec la Russie. L'Union européenne souhaite également accroître ses relations avec l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie et les pays du Sud de la Méditerranée". Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague 12 et 13 décembre 2002, Press Release : Brussels (29/1/2003) Nr : 15917/02.

28. Pour une analyse plus détaillée des deux communications de 2003 de la Commission, du rapport Napoletano, et des perceptions des périphéries Sud et Est, voir E. Lannon et P. Van Elsuwege "The EU's emerging neighbourhood policy" in Peter G. Xuereb (editor) "Euro-Med Integration and the Ring of Friends", European Documentation and Research Center, University of Malta, Malta, pp. 21-84.

29. Alors que dans les versions préliminaires il était intitulé : "Relations privilégiées entre l'Union et des Etats voisins"

30. Bruxelles, le 11 mars 2003, COM(2003) 104 final.

31. La version citée est celle de la déclaration commune annexée à l'accord euro-méditerranéen conclu avec l'Égypte.

32. Article 83

33. "Par la suite, l'Union étudiera la possibilité de conclure de nouveaux accords de voisinage s'appuyant sur les relations contractuelles existantes qu'ils compléteraient une fois que l'Union et le pays voisin en question auraient dépassé le cadre existant en intégrant de nouveaux droits et obligations. Toutefois, si les accords de voisinage devaient contenir des dispositions allant au-delà de celles des accords d'association euro-méditerranéens, des arrangements similaires pourraient être proposés, dans des conditions équivalentes, aux partenaires méditerranéens", p. 18.

34. p.16

35. p.16

36. Communication de la Commission "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage", COM (2003) 393 final, Bruxelles le 1er juillet 2003.

3. La naissance de la Politique européenne de voisinage PEV: le Document d'orientation et les premiers "Rapports pays" (mai 2004)

La définition de ces premiers moyens opérationnels et l'institution d'une *task force* au sein de la Commission européenne³⁷ ont ainsi permis de faire progresser les discussions et les travaux pour aboutir, en mai 2004, à un document plus achevé intitulé : "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation". Ce document est aussi le fruit des arbitrages entre Etats membres³⁸ et des discussions exploratoires avec les partenaires avec lesquels des accords de partenariat et de coopération ou des accords d'association sont entrés en vigueur. Le rapport Napoletano du PE³⁹ l'avis du Comité des régions⁴⁰ ont également permis à la Commission de proposer de nouvelles orientations dont l'inclusion à terme des trois pays du Caucase méridional⁴¹ mais aussi de clarifier la stratégie sur certains points.

a) Les grands principes de la PEV : appropriation, différenciation et valeur ajoutée

De manière globale, il faut relever que ce sont des instruments dérivés de l'expérience du processus de pré-adhésion renforcée qui ont été utilisés : Communication de la Commission, avis et rapports des autres institutions, document d'orientation, rapports pays, Plans d'action, mécanisme de suivi... Cette nouvelle Politique européenne de voisinage⁴², qui dispose désormais d'un acronyme, "PEV", est en effet conçue comme étant "un moyen de renforcer les relations entre l'UE et les pays partenaires, s'écartant des possibilités offertes aux pays européens en vertu de l'article 49 du traité sur l'Union européenne"⁴³. Cette "relation privilégiée" s'appuie sur un "engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable". Force est de constater la contradiction qui existe toujours avec l'article 56 du projet de Traité constitutionnel qui fait référence aux valeurs de l'Union (V. ci-avant). On remarquera aussi que la question du droit des minorités qui avait été écartée de la version finale de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995 réapparaît.

La conditionnalité est en effet omniprésente au niveau de la PEV : des "engagements de la part des pays partenaires sont également demandés" pour "certains aspects essentiels" de l'action extérieure de l'UE et en particulier "la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits"⁴⁴. Cette nouvelle conditionnalité s'ajoute à celles du Partenariat euro-méditerranéen dans son ensemble (programme MEDA, accords euro-med). La terminologie "aspects essentiels" de la PEV répond ainsi à la clause "éléments essentiels" insérée dans les nouveaux accords euro-méditerranéens. Les préconditions à l'adhésion au Partenariat euro-méditerranéen sont maintenues dans ce cadre puisque pour la Libye : "le processus d'adhésion pleine et entière au Processus de Barcelone ne pourra toutefois aller au-delà du stade exploratoire que si les problèmes bilatéraux en suspens avec les États membres de l'UE sont résolus"⁴⁵. L'acceptation de "l'acquis de Barcelone"⁴⁶ constitue le prix du ticket d'entrée au sein du PEM. En d'autres termes les (pré-)conditions du PEM sont maintenues. S'y ajoutent désormais les premières conditionnalités de la PEV qui sont de nature incitative (ou positive) et se fondent donc sur le critère du mérite pour récompenser les progrès accomplis par le partenaire (harmonisation des législations par exemple).

La dimension méditerranéenne de la PEV, son flanc Sud en quelque sorte, semble plus présente dans le cadre du document d'orientation que dans les précédentes communications. Il clarifie aussi certains points. Ainsi la PEV "contribuera à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, dont la mise en œuvre devrait s'appuyer sur celle de la PEV. La PEV, quant à elle, sera mise en œuvre dans le cadre du Processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire"⁴⁷. Cette précision est importante, et ce à plus d'un titre. Il faut relever la volonté de préserver un partenariat qualifié de "stratégique" qui s'appuiera sur la PEV. Cette dernière s'insère toutefois au cœur du processus multilatéral (Processus de Barcelone) et des accords bilatéraux juridiquement contraignants. Or la PEV est à l'origine de nature unilatérale, elle ne

37. "Wider Europe – Neighbourhood: proposed new framework for relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours", IP/03/358, Brussels, 11th March 2003.

38. En octobre 2003 et février 2004, la Commission a présenté au Conseil deux rapports oraux concernant l'état d'avancement des travaux et "participé, au sein du comité des représentants permanents et des groupes de travail concernés du Conseil, à des discussions approfondies concernant les plans d'action". Les volets liés à la coopération politique et à la PESC ont été "conjointement élaborés et adoptés par les services de la Commission et le Haut représentant".

39. European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Report on "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", Pasqualina Napoletano, 5 November 2003.

40. Opinion of the Committee of the Regions of 9 October 2003 on the "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours" (COM (2003) 104 final) and on the "Communication from the Commission: Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument" (COM (2003) 393 final), Relex 013, Brussels, 6 November 2003.

41. "La Commission recommande en outre d'inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans le champ de la PEV". (...) "La Commission européenne, en consultation avec le Haut représentant et compte tenu des propositions du Représentant spécial de l'Union européenne ainsi que de l'avis exprimé par le Parlement européen, recommande qu'une décision soit prise par le Conseil de manière à inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans la politique européenne de voisinage. Chaque pays devrait pouvoir développer, sur un pied d'égalité, ses relations avec l'UE dans le cadre de ce dispositif", pp. 7 ;10.

42. ENP: European Neighbourhood Policy pour la version anglaise.

43. p. 3.

44. p. 3.

45. p.12.

46. p.12.

47. p. 6.

devrait acquérir une légitimité contractuelle bilatérale qu'avec la conclusion des nouveaux accords de proximité (V. ci-après) fondés sur l'article 56 du projet de Traité constitutionnel (ou à défaut sur l'actuel article 310 TCE).

C'est pourquoi l'accent est mis sur le concept d'appropriation commune ("ownership"). L'UE *"ne cherche pas à imposer des priorités ou des conditions à ses partenaires (...)* et il *"ne saurait être question de demander aux partenaires d'accepter un ensemble préétabli de priorités"*⁴⁸. Pourtant, nous venons de le voir, des conditions existent. En fait ce sont certaines préconditions qui ont été écartées afin notamment de ménager la Russie qui s'est opposée à l'imposition unilatérale de nouvelles conditions, c'est-à-dire en dehors du partenariat stratégique UE – Fédération de Russie. Les Plans d'action permettront d'introduire des éléments de bilatéralisme mais ici l'expérience du processus de pré-adhésion doit être pris en compte. La conformité aux critères de Copenhague et l'acceptation de l'acquis communautaire relèvent de ce que l'on pourrait appeler la "hard conditionality" c'est-à-dire qu'elle est juridiquement très contraignante. L'attrait de la carotte, c'est-à-dire l'adhésion à l'UE, est cependant suffisant pour imposer, de manière unilatérale, des conditions strictes. Dans le cas de la PEV, la "carotte économique et financière" est celle d'une intégration progressive au Marché Intérieur de l'UE élargie et l'octroi de fonds communautaires ou de fonds propres de la BEI. Il y a fort à parier que si les partenaires acceptent de se conformer à des conditionnalités socio-économiques ou environnementales par exemple, l'acceptation de conditions *politiques* strictes est beaucoup plus complexe. Ainsi, à la lecture des rapports pays Israël et Autorité palestinienne, on constate qu'ils rappellent essentiellement la position globale de l'UE sur le processus de paix (respect des résolutions des Nations Unies, implantations, Jérusalem, droits de l'homme...). Toutefois, on voit difficilement comment les Etats membres pourraient faire progresser ces dossiers sur la base d'une sorte de "critères politiques de la PEV" (à l'instar des critères de Copenhague, V. ci-dessus). Même la carotte de l'intégration au Marché intérieur n'est pas aussi attrayante pour tous les partenaires. L'Egypte et la Jordanie, par exemple, ne dépendent pas autant du Marché européen pour leurs débouchés que les pays du Maghreb ce qui aura nécessairement un impact sur la mise en œuvre de la PEV. Ce sont les partenaires qui sont déjà les plus ancrés au Marché européen qui se serviront réellement du tremplin de la PEV. La différenciation peut impliquer une discrimination fondée sur le critère du mérite qui aura pour effet de pénaliser les pays les moins avancés. Un mécanisme visant à ne pas pénaliser (voire sanctionner) la société civile des partenaires les moins avancés est indispensable. On peut légitimement ne pas récompenser certains Etats qui ne manifestent pas de volonté politique mais on ne peut pas se permettre de pénaliser des citoyens méditerranéens qui n'aspirent qu'à plus de prospérité de stabilité et de sécurité !

Le processus d'appropriation n'en demeure pas moins fondamental. Ce processus bénéficie d'un cadre assez précis puisque, à l'instar de la stratégie de pré-adhésion renforcée, un suivi a été instauré dans le cadre de la PEV. Il sera mis en place *"au sein des organismes créés dans le cadre des accords de partenariat et de coopération ou des accords d'association (...)* c'est-à-dire au sein des *"comités et sous-comités créés dans le cadre des accords ainsi que dans les structures de dialogue appropriées"*. L'un des objets de ce suivi est clairement de *"renforcer l'appropriation commune"*, mais aussi de bénéficier d'un "screening" des *"progrès réalisés"* par les voisins de l'UE élargie. Ces progrès feront en effet *"l'objet d'un suivi minutieux"*⁴⁹

Il s'agit là de l'un des éléments les plus importants de la PEV : l'amorce d'une association des partenaires au processus décisionnel. Il faut souligner que dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association, les *comités* d'association ont généralement pour fonction de traiter de questions techniques liées à un ou plusieurs secteurs spécifiques (justice et affaires intérieures par exemple). Dans ce cadre, les partenaires pourraient être informés, consultés et pourraient éventuellement émettre des propositions. Les *Conseils* d'association qui disposent, pour la mise en œuvre de l'accord, d'un véritable pouvoir décisionnel, sont aussi mentionnés puisque la Commission recommande que *"les Conseils d'association et de coopération compétents soient invités à entériner les Plans d'action"*⁵⁰. Mais il faudra peut-être attendre la conclusion des nouveaux accords de voisinage pour envisager de traiter systématiquement les grandes orientations de la PEV dans

48. p. 8.

49. pp. 8 ; 10.

50. p. 30.

le cadre des Conseils d'association et ainsi renforcer considérablement l'appropriation de la PEV par les partenaires de l'UE en les associant directement au processus décisionnel.

Ces nouveaux accords font partie des trois éléments qui constituent ce que la Commission désigne par la "valeur ajoutée" de la PEV :

- i) la possibilité d'adopter à l'égard du voisinage une approche plus ciblée, mieux conçue (...);
- ii) la PEV est un "excellent tremplin" pour atteindre un "degré élevé d'intégration", (participation au marché intérieur et partage des bénéfices de l'élargissement)⁵¹ ;
- iii) la PEV permettra de conclure de nouveaux "accords européens de voisinage"⁵².

On notera la nouvelle appellation d'"accords européens de voisinage" en regrettant celle d'"accords euro-méditerranéens de voisinage" qui aurait mieux traduit la volonté d'une approche équilibrée entre les périphéries Est et Sud.

b) Les grands thèmes et axes prioritaires des futurs Plans d'action

Aux termes du Document d'orientation "le principe de différenciation se traduit par l'adoption de Plans d'action établis en accord avec chaque partenaire. Les Plans d'action définissent les priorités à prendre en compte durant les prochaines années"⁵³. L'élaboration de Plans d'action en faveur d'autres pays voisins devrait commencer dès que les Plans d'action actuellement en préparation auront été présentés (sont mentionnés : l'Égypte et le Liban, au cours du deuxième semestre de 2004⁵⁴).

Les Plans d'action définissent les priorités et les "points focaux" pour la mise en œuvre des accords existants. Ils contiennent deux séries d'engagements :

- une série d'engagements en faveur d'actions spécifiques qui confirment ou renforcent l'adhésion à des valeurs communes et à certains objectifs dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité;⁵⁵
- une série d'engagements en faveur d'actions qui rapprocheront les pays partenaires de l'UE dans un certain nombre de domaines prioritaires⁵⁶.

Ces domaines prioritaires sont au nombre de sept :

i) Le dialogue politique renforcé

Les domaines se prêtant à un dialogue renforcé avec chaque pays sont définis dans les Plans d'action. Parmi les thèmes mentionnés, il faut retenir :

- les questions de politique étrangère et de sécurité, y compris les problèmes régionaux et internationaux ;
- la prévention des conflits et la gestion des crises ainsi que les menaces communes pour la sécurité (terrorisme, armes de destruction massive...);
- la possible association des pays partenaires à certains aspects de la PESC et de la PESD, à la prévention des conflits, à la gestion des crises, à l'échange d'informations, à la formation et aux exercices communs et éventuellement aux opérations de gestion des crises pilotées par l'UE ;
- la mise en place d'une responsabilité partagée entre l'UE et les partenaires pour la sécurité et la stabilité dans la région couverte par la PEV.⁵⁷

Les nouveaux instruments proposés pour la PESC et la PESD dans le cadre du projet de Traité constitutionnel pourraient largement venir renforcer ces éléments qui seront discutés avec le Haut représentant pour la PESC.⁵⁸

ii) Politique de développement économique et social

Au niveau de la coopération en général, la Commission a proposé que les "fonds, existants ou futurs, soient augmentés considérablement dans le cadre des nouvelles perspectives financières, conformément à la priorité accordée par l'UE à la PEV". La Commission examine aussi la "possibilité d'ouvrir progressivement certains

51. p. 8. L'objectif est clair : "une politique de voisinage globale, intégrant des volets apparentés des trois piliers de la structure actuelle de l'Union, permettra aux pays voisins de cueillir eux aussi les dividendes de l'élargissement en termes de stabilité, de sécurité et de prospérité". p. 6.

52. p. 9.

53. pp. 7-8.

54. p. 7.

55. Il s'agit d'engagements en faveur de valeurs communes : pour les membres du PEM il est fait référence à la "déclaration de principe de la Déclaration de Barcelone" (respect de la charte des Nations Unies et de la déclaration universelle des droits de l'homme, développement de l'État de droit et la démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

56. p. 10.

57. p. 14.

58. V. ci-avant les missions Petersberg renforcées et les coopérations structurées.

programmes communautaires promouvant les liens culturels, éducatifs, environnementaux, techniques et scientifiques"⁵⁹. La mise en œuvre des mesures convenues et l'adoption de politiques d'accompagnement appropriées visant "l'intégration économique plus poussée avec l'UE" sera promue⁶⁰.

Le volet socio-économique des Plans d'action est conçu en cohérence avec les stratégies nationales des pays partenaires. Au titre des secteurs prioritaires on retiendra : le dialogue économique et social renforcé, la coordination appropriée avec les institutions financières internationales, le développement socio-économique, l'emploi, la politique sociale et les réformes structurelles.

iii) Le renforcement des relations commerciales préférentielles et la possible participation au marché intérieur

Pour ce domaine clé de la PEV quatre grands axes ont été déterminés :

- le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires⁶¹ ;
- pour les marchandises : amélioration de la coopération administrative afin d'éliminer les barrières non tarifaires ;
- pour les produits agricoles : convergence avec les normes de l'UE pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires, développement de la capacité administrative à garantir des niveaux de sécurité alimentaire, accès aux marchés de l'UE ;
- pour la libre circulation des services on retiendra : le droit des sociétés, la comptabilité et l'audit, le "cadre réglementaire prudentiel global" et l'accès aux marchés financiers européens⁶².

Mis à part les derniers éléments concernant les services, ces stratégies sont déjà envisagées dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association. Plus innovatrices sont les dispositions relatives à la justice et aux affaires intérieures.

iv) Justice et affaires intérieures

La justice et les affaires intérieures constituent l'un des piliers de la PEV. Plusieurs éléments clés apparaissent :

- la gestion des frontières communes⁶³ ;
- l'assouplissement des règles d'octroi des visas⁶⁴ ;
- les mesures de lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogues et d'armes, le blanchiment des capitaux ainsi que la criminalité financière et économique ;
- le renforcement des systèmes judiciaires et l'intensification de la coopération policière et judiciaire⁶⁵.

La création de sous comités spécialisés dans le cadre des accords et les nouvelles dispositions des accords conclus avec l'Algérie ou le Liban ont démontré le développement de la coopération bilatérale euro-méditerranéenne en la matière (V. également la question des visas ci-avant). La PEV devrait donc à l'avenir renforcer cette dimension de manière conséquente dans la mesure où le développement de la coopération et du dialogue concernant les aspects non sécuritaires de la défense est l'une des raisons d'être de la PEV.

v) Connecter le voisinage

Afin de connecter le voisinage, cinq secteurs de coopération ont été identifiés : l'énergie, les transports, l'environnement, la société de l'information ainsi que la recherche et l'innovation. Au niveau de l'énergie, le dialogue et la coopération doivent viser la "mise en convergence progressive des politiques énergétiques et de l'environnement juridique et réglementaire". Le renforcement des réseaux et des interconnexions est bien entendu prévu⁶⁶. Le schéma est similaire dans le secteur des transports (structures et cadre réglementaire).

L'environnement est placé sous le signe de la "bonne gouvernance environnementale". Il s'agit de prévenir la dégradation de l'environnement et la pollution, de protéger la santé et de faire un usage plus rationnel des ressources naturelles. La qualité

59. p. 9.

60. Libéralisation des mouvements de capitaux, politiques actives visant à lutter contre la pauvreté et l'inégalité.

61. "Le volet économique et social des plans d'action doit être cohérent avec les stratégies menées par les pays partenaires eux-mêmes. Un dialogue renforcé doit être mis en place par l'entremise des sous-comités concernés et par le biais des dialogues économiques", p. 15.

62. p. 16.

63. "Ce n'est qu'en unissant leurs forces que l'UE et ses voisins pourront gérer plus efficacement des frontières communes et ainsi faciliter les déplacements légitimes", p. 17.

64. La Commission précise les conditions : "cet assouplissement concédé par une partie devra être toutefois compensé par des actions efficaces de l'autre. Pourraient également figurer au rang des priorités", p. 18.

65. Notamment dans le domaine du droit des familles, ainsi que la coopération avec les organes de l'Union européenne, tels qu'EUROPOL et EUROJUST, p. 18.

66. p. 19.

de l'eau, la gestion des déchets, la pollution atmosphérique et la lutte contre la désertification sont identifiés comme axes prioritaires.

Dans le domaine de la société de l'information, il s'agit essentiellement de tirer pleinement parti de cette dernière et d'éviter l'accroissement du retard technologique des partenaires. En matière de recherche et d'innovation, l'objectif général d'ouvrir l'espace européen de la recherche aux pays partenaires est un facteur d'intégration des communautés scientifiques des pays voisins.

vi) Les contacts entre les communautés, programmes et agences (...)

Le développement des ressources humaines, l'intégration sociale et les questions liées à la "citoyenneté active"⁶⁷ ne sont pas absents du document d'orientation. On relèvera que la Commission a par exemple proposé de créer "Tempus Plus", pour répondre de façon ciblée aux besoins des pays visés par la PEV en matière d'éducation et de formation⁶⁸. La Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue entre les cultures qui aura son siège à Alexandrie⁶⁹ et qui est conçue sur le concept d'un réseau des réseaux devrait à l'avenir jouer un rôle essentiel en la matière.

vii) La coopération régionale

De manière générale, il s'agit de promouvoir une coopération plus étroite "à la fois par delà les frontières extérieures de l'UE et au sein des voisins eux-mêmes de l'UE, en particulier parmi ceux qui sont géographiquement proches les uns des autres"⁷⁰

La coopération régionale et sous-régionale dans la région de la Méditerranée, "s'appuiera sur l'acquis du Partenariat euro-méditerranéen". Les priorités stratégiques de la coopération régionale dans la Méditerranée proposées sont au nombre de trois : "intégration Sud-Sud, coopération sous-régionale et harmonisation de l'environnement réglementaire et législatif"⁷¹. C'est le dernier point qui constitue ici l'élément plus novateur par rapport aux accords euro-méditerranéens.

c) L'instrument européen de voisinage

L'instrument européen de voisinage complètera l'aide fournie dans le cadre des instruments financiers existants. L'accent sera mis sur la coopération transfrontalière et les activités connexes⁷². L'option retenue par la Commission consiste à "créer un nouveau règlement global régissant un instrument de voisinage visant à financer les activités dans et à l'extérieur de l'Union"⁷³ afin de "régler les problèmes de coordination existants en n'utilisant qu'un seul chapitre du budget, articulé autour des lignes budgétaires de la cohésion et des politiques extérieures des nouvelles perspectives financières". L'instrument bénéficierait ainsi d'un "mécanisme de gestion unique" et d'une "série unique de procédures"⁷⁴.

Le nouvel instrument européen de voisinage (qui devrait plutôt s'intituler instrument "euro-méditerranéen") s'articulera autour de quatre objectifs-clés :

- développement durable dans les régions de part et d'autre des frontières communes ;
- actions conjointes, notamment : environnement, santé publique, criminalité organisée ;
- "assurer des frontières communes sûres et efficaces à l'aide d'actions conjointes" ;
- actions "transfrontalières « intercommunautés » au niveau local"⁷⁵.

Un règlement financier d'application commun régissant la mise en œuvre des actions de coopération et d'appui dans tous les pays situés à la périphérie de l'Union renforcerait considérablement les capacités d'actions transrégionales et transfrontalières. Il faudra, suivant le principe de différenciation, tenir compte de toutes les situations nationales dans le cadre de ce nouvel instrument qui remplacera, si la Commission est suivie dans ses propositions, les programmes MEDA, TACIS, voire

67. p. 21.

68. V. Communication de la Commission "La nouvelle génération de programmes communautaires d'éducation et de formation post 2006", COM(2004) 156 du 9 mars 2004.

69. Romano Prodi : "Dialogue and shared Values", Conference on dialogue between peoples and culture, Jean Monnet Action, speech, Brussels 25/05/2004, p. 2.

70. p. 22.

71. p. 23.

72. La Commission précise que "dans sa proposition concernant la perspective financière 2007-2013, la Commission cite le nouvel instrument de voisinage parmi les six instruments financiers censés opérer dans le domaine des relations extérieures au-delà de 2006".

73. Ainsi qu'il est rappelé dans le document d'orientation "La communication de juillet 2003 présentait trois options possibles pour le développement du nouvel instrument de voisinage :

A) étendre le champ d'application et la couverture géographique d'un instrument de coopération existant ;

B) créer un nouveau règlement global régissant un instrument de voisinage visant à financer les activités dans et à l'extérieur de l'Union ;

C) continuer à miser sur la coordination entre les instruments déjà existants".

74. pp. 27-28.

75. p. 29.

OBNOVA⁷⁶ ainsi que certaines lignes budgétaires internes.

d) Les premiers "Rapports pays" des partenaires méditerranéens (Autorité palestinienne, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie)

Outre la Moldavie et l'Ukraine, cinq partenaires méditerranéens (Autorité palestinienne, Israël, Jordanie, Maroc, et Tunisie) ont fait l'objet de Rapports pays par la Commission européenne. Il s'agit d'un véritable "screening du pays concerné".

Ces rapports pays reposent sur deux grands chapitres :

- les aspects politiques (démocratie et Etat de droit ; droits de l'homme et droits fondamentaux ; stabilité régionale et internationale ; justice et affaires intérieures) ;
- la situation économique et sociale (dont : évolutions économiques récentes et perspectives, gestion budgétaire, politique monétaire et de change, situation sociale et politique de développement humain, réforme structurelle, participation de l'État dans l'économie, Cadre réglementaire, réforme en matière de commerce, de marché et de réglementation, transports, énergie...).

Il n'est pas possible de détailler ici l'ensemble de ces rapports pays de plus de 20 pages chacun. L'impression globale donnée par ces premiers rapports pays est en tout cas la lucidité des constats réalisés par la Commission, notamment en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales en Tunisie⁷⁷, en Israël et dans les territoires palestiniens. Pour le même premier chapitre, le Maroc voit ses efforts reconnus : "*depuis quelques années le Maroc a commencé à se doter d'un arsenal législatif en matière de droits de l'homme. Les principaux droits sont protégés constitutionnellement et d'importantes réformes législatives ont été conduites ou sont en cours*", même si "*la pratique montre que le degré de mise en œuvre de la législation reste inégal*"⁷⁸.

Concernant Israël, le constat est également très réaliste : "*l'Union européenne reconnaît les droits d'Israël de protéger ses citoyens contre des attaques terroristes. Néanmoins, elle a demandé au gouvernement d'Israël de faire un effort maximum, pour éviter des pertes civiles ainsi que de ne pas prendre de mesures punitives qui ne sont pas en accord avec la loi internationale ce qui inclut les assassinats extrajudiciaires et la destruction d'habitation qui pourraient aggraver la situation critique humanitaire et économique des Palestiniens*"⁷⁹. La Commission n'élué pas non plus la question de la torture et des mauvais traitements⁸⁰, ou celle, plus méconnue, de la situation des Bédouins que "*l'État (d'Israël) considère comme illégaux*"⁸¹ ou encore la question de l'arme nucléaire qui n'est cependant qu'effleurée⁸².

Pour ce qui est du second chapitre consacré à la situation économique et sociale, le constat est le même : c'est le pragmatisme qui prévaut. L'exemple des rapports sur l'évolution des pays candidats dans la phase de pré-adhésion est frappant. Ainsi l'analyse de la situation socio-économique en Cisjordanie et à Gaza par la Commission est sans appel : "*sur base d'une ligne de pauvreté de US\$2 par jour, la Banque Mondiale estime que 21% de la population palestinienne serait pauvre en 1999 ; ce pourcentage s'est accru à 60% en 2003. La consommation moyenne par jour d'une personne pauvre a baissé de US\$1.47 par jour en 1998 à US\$1.32 en 2002*"⁸³. Autre exemple, le cas jordanien où la Commission souligne que : "*même si des progrès ont été faits en ce qui concerne l'assainissement budgétaire, notamment dans le cadre de l'accord de confirmation proposé par le FMI, les déficits budgétaires, dons non compris, demeurent béants*"⁸⁴.

Les points positifs sont aussi évoqués de la même manière. Il est par exemple souligné que la Jordanie est "*très active dans le domaine de la recherche et de l'innovation, avec un réseau d'universités et d'instituts d'enseignement supérieur ainsi que des centres de recherche et d'application technologiques, tels que le Centre national pour la recherche agricole et le transfert technologique dans le domaine agronomique*"⁸⁵.

La Commission a donc invité le Conseil à "*approuver les orientations*" contenues dans le document de stratégie et à "*formuler des conclusions sur la façon de faire avancer cette initiative, en se prononçant sur la substance des Plans d'action potentiels ainsi que sur les pays avec lesquels ils devraient être préparés, en tenant compte*

76. OBNOVA est mentionné dans le cadre de la communication de juillet 2003 mais ceci pose des problèmes dans la mesure où les pays des Balkans en tant que "candidats potentiels" sont en principe exclus de la PEV.

77. V. SEC (2004) 570, Politique européenne de voisinage – Rapport sur la Tunisie (COM(2004) 373 final) Bruxelles, non daté, pp. 6 à 9.

78. SEC (2004) 569 Politique européenne de voisinage – Rapport sur le Maroc, Bruxelles, non daté, p. 8.

79. SEC (2004) 568 Politique européenne de voisinage – Rapport Israël, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 7.

80. pp. 9-10 du rapport pays Israël.

81. p. 11 du rapport pays Israël.

82. "*L'État d'Israël n'est pas signataire du traité de non-prolifération. Le gouvernement n'a jamais reconnu ni nié l'existence d'armes nucléaires. Il n'a pas non plus signé la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres*", rapport Israël, p. 11.

83. SEC (2004) 565, Politique européenne de voisinage – Rapport Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 14.

84. SEC (2004) 564, Politique européenne de voisinage – Rapport Jordanie, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 14.

85. SEC(2004) 564, Politique européenne de voisinage – Rapport Jordanie, Bruxelles, 12 mai 2004 p. 25.

de l'engagement sur des valeurs communes". Il est prévu que suite aux contacts avec la présidence et le Haut représentant et les pays concernés par les Plans d'action, ces derniers pourraient être conclus "avant fin juillet 2004". La Commission recommande que les Conseils d'association et de coopération compétents soient invités à entériner les Plans d'action.

4. La définition d'une stratégie moyen-orientale de l'Union européenne élargie en réponse à l'initiative américaine Greater Middle East

Au niveau du Grand Moyen-Orient, la situation est plus complexe. Du côté des Etats-Unis, il faut rappeler l'adoption en décembre 2002 de la "Middle-East Partnership Initiative" (MEPI)⁸⁶ qui a notamment pour objectif d'appuyer des opérations pilotes de coopération et à terme la création d'une vaste zone de libre échange Etats-Unis-Moyen-Orient, proposée par George W. Bush en mai 2003⁸⁷. Lors du forum économique de Davos, le concept initial s'est mué en "Greater Middle East Partnership Initiative". Ensuite, sur la base des "Arab Human Development Reports (AHDR) 2002 and 2003"⁸⁸ du PNUD et en vue du sommet du G-8 qui se tiendra en juin 2004, un nouveau document de travail a été élaboré par l'administration américaine⁸⁹. Aux termes de ce working paper *"the demographic changes described above, the liberation of Afghanistan and Iraq from oppressive regimes, and the emergence of democratic impulses across the region, together present the G-8 with a historic opportunity. At Sea Island, the G-8 should forge a long-term partnership with the Greater Middle East's reform leaders and launch a coordinated response to promote political, economic, and social reform in the region. The G-8 could agree on common reform priorities that would address the AHDR (United Nations Arab Human Development Reports) deficits by:*

- *Promoting Democracy and good governance ;*
- *Building a knowledge society ; and*
- *Expanding economic opportunities.*

These reform priorities are the key to the region's development: democracy and good governance form the framework within which development takes, well-educated individuals are agents of development, and enterprise is the engine of development".

La question s'est aussi posée de savoir si l'Union ne devait pas définir sa propre stratégie moyen-orientale. Suite aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, les Etats membres de l'UE s'orientaient plutôt vers une sorte de réactivation du dialogue euro-arabe. Un premier document intitulé "Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe"⁹⁰ a ainsi été soumis à la présidence de l'UE par Javier Solana, Chris Patten et Romano Prodi. Ce renforcement des relations UE-Monde arabe implique lui-même à terme la possibilité d'une stratégie régionale pour le Grand Moyen-Orient c'est-à-dire essentiellement en direction du CCG, du Yémen, de l'Irak et de l'Iran (seul pays non-arabe mentionné)⁹¹. Par contre, l'une des nouveautés introduites par ce *policy paper* consiste à prendre en considération 5 pays arabes mentionnés dans le cadre de la politique menée en direction des pays ACP : les Comores, Djibouti, la Mauritanie, la Somalie et le Soudan.

Le document prévoit deux lignes d'actions principales pour l'UE dans sa relation avec les pays arabes : *"the Mediterranean line and the Wider Middle East"*, étant précisé que le Processus de Barcelone sera renforcé par l'initiative "Europe élargie-voisinage". L'idée globale s'inspire très largement du PEM à savoir la promotion de la prospérité, de la paix et de la stabilité. Au niveau sécuritaire, on retrouve sans surprise la question des armes de destruction massive et du terrorisme, mais il est clairement précisé que la résolution du conflit israélo-arabe est une *"priorité stratégique pour l'UE"*⁹². Mis à part ce dernier point, qui est cependant d'importance, c'est clairement le modèle de Barcelone qui est retenu :

- *Political reform: encouraging good governance, the rule of law, democratisation, and promotion of human rights ;*
- *Economic reform: trade liberalisation between and within EU and the Arab world ;*
- *Cultural dialogue and social reform: diversify media outlets, promote gender equality, modernise education, and promote religious and cultural dialogue"*.

L'impression générale donnée par ce document est la recherche d'une cohérence entre les différentes initiatives européennes et la volonté de capitaliser les acquis de Barcelone.

86. Le site du département d'Etat précise : "In his commencement address at the University of South Carolina on May 9, President Bush affirmed his commitment to the Middle East Partnership Initiative (MEPI) and praised the work of the initiative's pilot programs to promote literacy as well as business development and expanded its mandate to support a number of new efforts, including a U.S.-Middle East Free Trade Area and a regional Forum on Judicial Reform. The U.S.-Middle East Partnership Initiative (MEPI), was established by Secretary Powell on December 12, 2002, to create educational opportunity at a grassroots level, promote economic opportunity and help foster private sector development, and to strengthen civil society and the rule of law throughout the region. (...) The initiative provides a framework and funding for the United States to expand the four pillars of MEPI, economic, political, educational, and women's opportunity". (...) "The Administration committed \$29 million for pilot education, economic and political reform projects in 2002. In fiscal year 2003 we spent \$100 million. This supplemented the more than \$1 billion in bilateral economic assistance we provide annually to the Arab world. We have requested \$145 million in fiscal year 2004 and will work with Congress to secure this and additional funding in future years. We will also be coordinating with other donors and the private sector to leverage USG resources", <http://mepi.state.gov/mepi/>

87. George Bush, "Remarks by the President in Commencement Address at the University of South Carolina", White House, 9 May 2003.

88. UNDP and Afseid, Arab Human Development Report 2002 and Arab Human Development Report 2003, New York, www.undp.org

89. Publié par AL HAYAT en février 2004, disponible via DAR AL HAYAT

90. "Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe", 9 décembre 2003, PESC 791, Press Release: Brussels (9/12/2003) Nr: 15945/03.

91. V. pages 7 et 8 du document.

92. p. 7.

Par la suite, les choses se sont quelque peu emballées dans la mesure où Joschka Fischer a réagi très positivement à la nouvelle initiative américaine⁹³. Les réactions suscitées par la prise de position du ministre ont amené le couple franco-allemand à tenter d'harmoniser sa position mais, cette fois-ci plutôt en réaction au projet américain. Selon le journal *Le Monde* "cette contribution (franco-allemande), qui se veut complémentaire de l'initiative américaine pour le "Grand Moyen-Orient" tout en affirmant une approche fort différente, est destinée à inspirer les réflexions de la présidence irlandaise de l'Union"⁹⁴. Pour schématiser, la France, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, reproche à l'initiative américaine d'adopter une approche par trop uniforme et sécuritaire : "on ne peut traiter de la même façon le Maghreb, le Proche-Orient et les pays du Golfe. On ne doit pas davantage tout centrer sur les questions de sécurité"⁹⁵, précise le ministre. De manière plus globale, bon nombre d'Etats membres craignent que la stratégie américaine ne vise à supplanter le Processus de Barcelone qui est, malgré les turbulences de ces dernières années, toujours sur les rails et peut même se prévaloir d'un acquis. Le fait de voir l'OTAN jouer un rôle déterminant dans cette région est également souvent évoqué par les détracteurs de l'initiative américaine.

Ce débat a en tous cas le mérite de pousser les Etats membres à définir progressivement une position sur l'avenir des relations entre l'UE et le Moyen-Orient au sens large et donc à déterminer les articulations envisageables entre les différentes stratégies européennes en direction du Sud qui devront nécessairement, pour être viables, se compléter mutuellement voire être fusionnées. Cette réflexion stratégique s'inscrit dans le contexte de l'élargissement, de l'adoption du Traité constitutionnel et après l'adoption du document de stratégie européenne de sécurité à Bruxelles en décembre 2003⁹⁶.

Plusieurs options sont envisageables pour l'UE élargie :

i) **Option 1** : une option maximaliste : "de l'Atlantique à l'Himalaya", qui en fait reproduirait la stratégie américaine du "Greater Middle East" (y inclus Afghanistan, Pakistan,...).

ii) **Option 2** : l'élargissement du PEM :

Association d'un Irak indépendant et des autres pays du Golfe persique (CCG+Yémen) et de l'Iran, au Processus de Barcelone, les autres pays arabes (Comores, Djibouti, la Mauritanie, la Somalie et le Soudan) demeurant associés à l'Union dans le cadre ACP ;

iii) **Option 3** : Une approche en trois étapes :

Renforcement des relations bilatérales et bi-régionales (UE CCG) avec l'objectif d'une création d'un partenariat UE - Moyen-Orient, puis d'un dialogue politique cadre UE - Méditerranée - Moyen-Orient

a) développer des liens bi-régionaux (EU-GCC) et bilatéraux (Iran + Iraq + Yémen) ;

b) exporter le modèle du PEM au CCG + Yémen + Iran + Irak et créer un partenariat UE Moyen-Orient avec des coopérations (économiques et financières) entre les deux partenariats ;

c) créer un dialogue politique cadre UE - Méditerranée - Moyen-Orient (fondé sur le modèle du dialogue UE Amérique latine - Caraïbes)⁹⁷.

Pour clarifier le débat, Jean-François Daguzan propose l'adoption d'une stratégie commune PESC à l'égard du Moyen-Orient⁹⁸. L'idée est séduisante – dans la mesure où il convient avant tout d'harmoniser les points de vue des Etats membres – et pourrait bien être suivie d'effet. Elle pose toutefois deux types de problèmes. Tout d'abord jusqu'à présent le bilan des trois stratégies communes adoptées à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la région méditerranéenne est plus que mitigé. Ensuite, ce type d'instrument PESC est de nature unilatérale ce qui pose immédiatement le problème de l'appropriation d'une telle stratégie par les pays concernés. Javier Solana l'a clairement affirmé : il faut aussi consulter les partenaires arabes de l'Union⁹⁹.

Si l'option 3 est retenue il faudrait envisager une réunion, voire une conférence, sur l'avenir des relations UE - Méditerranée - Moyen-Orient. Cette conférence présenterait l'avantage d'obliger, en amont, les Etats membres à adopter une position commune

93. V. sur le site d'EuroMeSCo "The "Greater Middle East Initiative" et Alvaro de Vasconcelos "Europe and the "Greater Middle East", http://www.euromesco.net/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=100626

94. V. "Paris et Berlin se mettent d'accord sur une réponse au plan américain de "Grand Moyen-Orient", in *Le Monde*, 03/03/2004. V. également OTAN SHAPE News Summary & Analysis, 4 March 2004, "Greater Middle East initiative", <http://www.nato.int/shape/news/2004/03/s040304.htm#greater>

95. Entretien de M. de Villepin avec le quotidien "Le Figaro", Paris, 19 février 2004, Propos recueillis par Pierre Roussel, disponible via <http://www.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=40559>

96. V. "Stratégie européenne de sécurité", Press Release: Brussels, 08/12/2003, Nr: 15895/03.

97. EU-Latin America and the Caribbean Summits between Heads of state (EU-LAC)

98. Jean-François Daguzan, "From the Mediterranean to a Greater Middle East: Challenges for European Policy Formulation", in Andreas Jacobs (ed.) *Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective*, ZEI discussion Paper C 131, 2004, Bonn, pp.101-113.

99. Interview du HR Javier Solana avec Randa Achmawi, publiée par Al-Ahram (Egypte), le 10 mars 2004, Press Release: Brussels, 10/03/2004.

en vue de cette conférence comme ce fût le cas avant la tenue de la conférence de Barcelone et pourrait conduire à des concertations euro-arabes et inter-arabes. Une telle formule présente plusieurs avantages. Le premier d'entre eux est la clarification des positions antagonistes. Le second est celui de la participation active des acteurs concernés. Le troisième celui de la flexibilité, tant au niveau de la forme (nombre de participants, modalités d'association de pays tiers, caractère plus ou moins formel), que du fond (adoption ou non d'une déclaration ou d'une stratégie, d'un plan d'action). Bien entendu, on peut s'attendre à des réticences au sein et en dehors de l'Union mais l'acquis de Barcelone est là pour prouver le bien fondé d'une telle approche participative.

Conclusion générale : défis et options stratégiques

Les défis à venir sont tout à fait considérables. Parallèlement à la mutation de l'Union européenne, qui se verra constitutionnalisées et élargie, les partenaires méditerranéens de cette dernière vont devoir redéfinir leur rôle dans un espace pan-euro-méditerranéen en construction ¹⁰⁰.

Il est absolument indispensable d'adopter rapidement le projet de Traité constitutionnel qui offrira de nouvelles possibilités d'action à l'Union européenne, notamment en termes de prévention et de gestion des conflits (missions Petersberg renforcées) et en ce qui concerne la cohérence et la visibilité de l'action de l'UE élargie avec la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères. En matière de défense, les coopérations structurées et la création d'une agence européenne d'armement et de recherche stratégique vont doter l'UE de nouveaux moyens d'action. Il est urgent de consacrer le développement de la capacité opérationnelle de la PESD, la réactivation des actions de purification ethnique au Kosovo et la détérioration générale de la situation à la périphérie de l'UE élargie est là pour le prouver. La coopération plus étroite en matière de défense mutuelle est un premier pas vers une émancipation militaire progressive de l'UE mais il demeure insuffisant.

Il faudra donc clarifier les relations d'une UE bénéficiant d'une nouvelle identité militaire avec l'OTAN et donc avec les Etats-Unis. On peut douter de la crédibilité d'une quelconque "division du travail" entre une Union élargie et les Etats-Unis si les instruments et les compétences de l'UE ne sont pas plus clairement définis. Il faut aussi bien concevoir l'articulation entre le PEM, la nouvelle PEV et une éventuelle stratégie moyen-orientale. Le choix qui devrait être suivi est celui d'une préservation des acquis incontestables de Barcelone (réseaux, dialogues multidimensionnels, accords euro-méditerranéens). Une conférence UE - Méditerranée - Moyen Orient permettrait d'exporter cet acquis au delà de la Mare Nostrum.

L'enjeu est d'importance. Il ne faut pas réduire à néant les efforts entrepris depuis Barcelone. Ainsi la future politique de voisinage, qui est encore de nature unilatérale, ne doit pas supplanter un processus conçu dans un esprit partenarial. De même, il ne faut en aucun cas considérer la Méditerranée et le Moyen-Orient, ni la périphérie Est de l'UE élargie comme de simples zones-tampon. La Commission et son Président semblent en tous cas être de cet avis ¹⁰¹. Reste à savoir si cette vision sera partagée par tous les Etats membres d'Union européenne élargie. Rien n'est encore acquis et les grandes manœuvres politico-diplomatiques sont loin d'être terminées. La réflexion doit bien entendu se développer, mais les décisions devront être prises en toute connaissance de cause et sur la base d'une consultation avec toutes les parties concernées et en premier lieu avec nos partenaires méditerranéens.

100. V. M. Maresceau and E. Lannon (ed.), "The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis, Basingstoke-New York, Palgrave, 2001, 403 p.

101. Voir Romano Prodi, 'A Wider Europe – a Proximity Policy as the key to stability', Sixth ECSA World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, – disponible via: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/index.htm et "Building a Euro-Mediterranean Area", ainsi que Speech by Romano Prodi, President of the European Commission at the opening of the 22nd "Giornate Dell'Osservanza", Bologna, 17 May 2003, Euromed report, issue 57, 22 May 2003.

Glossaire suivant le plan général de l'étude

Missions Petersberg renforcées : article III-210 traite des missions visées à l'article I-40 § 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à "des moyens civils et militaires" pour

- les actions conjointes en matière de désarmement,
- les missions humanitaires et d'évacuation,
- les missions de conseil et d'assistance en matière militaire,
- les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix,
- les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Ministre des Affaires étrangères de l'Union : art I-27

Il "est l'un des vice-présidents de la Commission européenne", il "conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union" et "contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère commune et l'exécute en tant que mandataire du Conseil des ministres. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune".

L'article III- 197 précise qu'il "préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions européennes adoptées par le Conseil européen et le Conseil des ministres". Le second paragraphe stipule que pour les matières "relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, l'Union est représentée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales".

Clause de solidarité : article I-42

" L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres (...)"
modalités de mise en œuvre : art. III-231

Agence européenne d'armement et de recherche stratégique : art.I-40 § 3

Elle a pour mission d'identifier les "besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, ainsi que pour assister le Conseil des ministres dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires".

Modalités de mise en œuvre : art. III-212

Décisions du Conseil européen sur des intérêts et objectifs stratégiques de l'Union : art. III-194

Anciennement stratégies communes PESC

Décisions européennes sur des actions, des positions de l'UE : art III-195

Anciennement positions et actions communes

Représentants spéciaux : art. III-203

Ils exercent leur mandat sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères

Coopérations structurées : article I-40 § 6

Elles permettent "d'institutionnaliser et d'inclure dans le cadre de l'Union des opérations dans lesquelles les États membres s'engagent actuellement à travers la "coalition des pays déterminés à agir", la valeur ajoutée étant qu'avec une telle disposition ils pourront le faire dans le cadre de l'Union et donc avec le soutien politique de tous les États membres" (modalités de mise en œuvre : article III-213)

Comité politique et de sécurité (COPS) : art. III-208

"suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis (...)", il surveille "la mise en œuvre des politiques convenues" (...)" et exerce "le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise, telles que

définies à l'article III-210".

Clause de coopération plus étroite en matière de défense mutuelle : art.I-40§7 (engagement de défense mutuelle : art. III-214)

"1. La coopération plus étroite en matière de défense mutuelle prévue à l'article I-40, paragraphe 7, est ouverte à tous les États membres de l'Union. (...)2. Un État membre participant à cette coopération qui fait l'objet d'une agression armée sur son territoire informe les autres États participants de la situation et peut demander l'aide et l'assistance de ceux-ci. Les États membres participants se réunissent au niveau ministériel, avec l'assistance de leur représentant au sein du Comité politique et de sécurité et du comité militaire (...)"

Union européenne de Sécurité et de Défense (UESD)

Concept proposé par quatre Etats membres (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) lors de la "Réunion sur la Défense européenne" (Palais d'Egmont, Bruxelles), 29/04/2003, disponible via <http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=6455> " l'UESD devrait avoir comme vocation de réunir les Etats membres qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense"

Politique européenne de voisinage (PEV)

L'art. I-56 stipule que : "1. L'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération".

COM(2003)104 final : "L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud", 11 mars 2003

Communication de la Commission : "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation ", Bruxelles, (mai 2004)

Pays visés: Algérie, Egypte Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie, Belarus, Moldova, Ukraine, Russie, (à terme : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie).

Instrument européen de voisinage

Dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, "la Commission proposera la création, en 2007, d'un instrument européen de voisinage qui sera un nouvel instrument financier destiné à couvrir des domaines de coopération spécifiques en dehors de ceux déjà couverts par les instruments existants ou appelés à leur succéder, et en particulier la coopération transfrontalière" (Communication de la Commission : "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation ", Bruxelles, (mai 2004), p.9)

V. aussi COM(2003)393 final "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage"

Plans d'action

Documents établissant les priorités de coopération entre l'UE et les pays visés par la Politique européenne de voisinage, ils s'appuient sur un ensemble commun de principes (valeurs communes) et sont différenciés. Présentés par la Commission avec la contribution, pour les question liées à la coopération politique et à la PESC, du Haut représentant, ils sont adoptés conjointement par l'UE et chaque pays concerné (par le Conseil de coopération ou d'association).

V. Communication de la Commission : "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation", Bruxelles (mai 2004), p.4

Accords européens de voisinage

Ces accords remplaceraient la génération actuelle d'accords bilatéraux, à condition (...) que les priorités fixées dans le plan d'action soient acceptées (Communication de la Commission : "Politique européenne de voisinage – Document d'orientation ", Bruxelles, mai 2004, p. 5)

"Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe"

Suite au Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, un premier document intitulé "Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe" ¹⁰² a été soumis à la présidence de l'UE par J. Solana, C. Patten et R. Prodi. Ce renforcement des relations

102. "Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe", 9 décembre 2003, PESC 791, Press Release: Brussels (9/12/2003) Nr: 15945/03.

UE-Monde arabe implique lui-même à terme la possibilité d'une stratégie régionale pour le Grand Moyen-Orient, c'est-à-dire essentiellement en direction du CCG, du Yémen, de l'Irak et de l'Iran (seul pays non-arabe mentionné)¹⁰³. Le document prévoit deux lignes d'actions principales pour l'UE dans sa relation avec les pays arabes : "*the Mediterranean line and the Wider Middle East*. L'idée globale s'inspire très largement du PEM à savoir la promotion de la prospérité de la paix et de la stabilité. Au niveau sécuritaire: question des armes de destruction massive et terrorisme, il est clairement précisé que la résolution du conflit israélo-arabe est une "*priorité stratégique pour l'UE*"¹⁰⁴. Mis à part ce dernier point c'est le modèle de Barcelone qui est retenu :

"- *Political reform: encouraging good governance, the rule of law, democratisation, and promotion of human rights ;*
 - *Economic reform: trade liberalisation between and within EU and the Arab world ;*
 - *Cultural dialogue and social reform: diversify media outlets, promote gender equality, modernise education, and promote religious and cultural dialogue*".

Initiative américaine "Greater Middle East Partnersip Initiative" :

- Adoption en mai 2003 par les Etats-Unis de la "Middle-East Partnership Initiative" (but : appuyer des opérations pilotes de coopération et à terme la création d'une vaste zone de libre échange Etats-Unis-Moyen-Orient (V. G. Bush, "Remarks by the President in Commencement Address at the University of South Carolina", White House, 9 May 2003).

- "Greater Middle East Partnership Initiative" nouveau concept basé sur les "Arab Human Development Reports (AHDR) 2002 and 2003" des Nations Unies. Préparation du sommet du G-8 de juin 2004: un document de travail a été élaboré par l'administration américaine : *At Sea Island, the G-8 should forge a long-term partnership with the Greater Middle East's reform leaders and launch a coordinated response to promote political, economic, and social reform in the region. The G-8 could agree on common reform priorities that would address the AHDR (United Nations Arab Human Development Reports) deficits by:*

- *Promoting Democracy and good governance;*
 - *Building a knowledge society; and*
 - *Expanding economic opportunities.*

These reform priorities are the key to the region's development: democracy and good governance form the framework within which development takes, well-educated individuals are agents of development, and enterprise is the engine of development".

EuroMeSCo Papers

1. Volker Perthes, *Germany and the EuroMediterranean Partnership: Gradually Becoming a Mediterranean State*, February 1998. (Available also in French)
2. May Chartouni-Dubarry, *Les processus de transition politique au Proche-Orient*, septembre 1998.
3. Alfred Tovias, *Israel and the Barcelona Process*, October 1998.
4. George Joffé, *Foreign Investment and the Rule of Law*, March 1999.
5. Azzam Mahjoub et Hafedh Zaafrane, *La zone de libre-échange euro-méditerranéenne*, mars 1999.
6. Gema Martin Muñoz, *Réforme politique et changements sociaux : l'exemple des pays du Maghreb*, avril 1999.
7. Roberto Aliboni, *Building Blocks for the Euro-Med Charter on Peace and Stability*, January 2000. (Available also in French)
8. M. Fatih Tayfur, *Turkish Perceptions of the Mediterranean*, March 2000.
9. George Joffé, *International Implications of Domestic Security*, April 2000.
10. Catherine Wihtol de Wenden, *La politique de visas dans l'espace euro-méditerranéen*, avril 2000.
11. Elvira Sánchez Mateos, *The Antipersonnel Landmines Issue in the Mediterranean*, April 2000.
12. May Chartouni-Dubarry, *Complementarity between the European Union and the United States in the Middle East Peace Process: Implications for the EMP*, April 2000. (Available also in French)
13. Álvaro de Vasconcelos, *Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée*, avril 2000.
14. Ayman Abdel Nour, *Syrian Views of an Association Agreement with the European Union*, December 2001.
15. Ulrike Julia Reinhardt, *Civil Society Co-operation in the Euro-Mediterranean Partnership: From Declarations to Practice*, May 2002.
16. IEEI/CIDOB/GERM, *European Defence – Perceptions and Realities*, Working Group III First Year Report, June 2002.
17. IAI/AEI, *Security and Common Ground in the Euro-Med Partnership*, Working Group I First Year Report, June 2002.
18. MEDAC/JCSS, *Sub-Regional Cooperation within the EMP*, Working Group IV First Year Report, July 2002.
19. Erwan Lannon, *Parlements et société civile dans la sécurité euro-méditerranéenne*, novembre 2002.
20. Bichara Khader, *Eastern Enlargement and the Euro-Mediterranean Partnership: A Win-Win Game?*, February 2003.
21. Emily Landau and Tamar Malz, *Culture and Security Policy in Israel*, March 2003.
22. Luis Martinez, *La sécurité en Algérie et en Lybie après le 11 septembre*, mai 2003.
23. Elvira Sánchez Mateos, *European Perceptions of Southern Countries' Security and Defence Issues – A Reflection on the European Press*, July 2003.
24. Niall Greene, *Corruption and the Challenge for Civil Society*, September 2003.
25. Ulrich Wurzel, *Why Investment in Civil Society is an Investment in Economic Development: The Case of the Southern Mediterranean*, October 2003.
26. Ludger Kühnhardt, *System-opening and Cooperative Transformation on the Greater Middle East. A New Trans-Atlantic Project and a Joint Euro-Atlantic-Arab Task*, November 2003.
27. Dorothee Schmid, *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, December 2003.
28. Thanos Dokos and Fatih Tayfur, *Greece and Turkey*, March 2004.
29. Volker Perthes (coord.), *Looking Ahead – Challenges for Middle East Politics and Research*, April 2004.
30. George Joffé, *Global Terrorism*, May 2004.
31. Roberto Aliboni, *Common Languages On Democracy In The Euro-Mediterranean Partnership*, May 2004

EuroMeSCo Briefs

- Ghassan Andoni, *The People-To-People Programmes. Peacemaking or Normalisation?*, January 2003.
- Suhnaz Yilmaz, *The Role of Turkey in Euro-Mediterranean Security*, February 2003.
- Philippe Moreau-Defarges, *Non-ingérence et souveraineté. La question de l'ingérence démocratique*, mars 2003.
- Fred Tanner, *Security Governance. The Difficult Task of Security Democratisation in the Mediterranean*, May 2003.
- Khalifa Chater, *Asymétrie et sécurité globale*, juin 2003.
- Richard Gillespie & Richard Youngs, *Democracy and the EMP: European and Arab Perspectives*, December 2003.
- Álvaro de Vasconcelos, *Launching the Euro-Mediterranean Security and Defence Dialogue*, January 2004.
- Gamal Soltan, *Southern Mediterranean Perceptions and Proposals for Mediterranean Security*, February 2004.
- Mustapha Benchenane, *Les Droits de l'Homme en Islam et en Occident*, mars 2004.