

**Réunion des Présidents de la COSAC
Varsovie, les 10 et 11 juillet 2011**

Note d'information

**sur la réaction des institutions européennes et des parlements
nationaux**

aux conflits sur les frontières extérieures de l'UE

**Réunion des Présidents de la COSAC
Varsovie, les 10 et 11 juillet 2011**

**Note d'information
sur la réaction des institutions européennes et des parlements nationaux
aux conflits sur les frontières extérieures de l'UE**

I. Introduction

Les protestations massives qui ont éclaté en Tunisie à la fin de l'année dernière et qui, depuis, se sont propagées dans plusieurs pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient (tels que l'Égypte, la Libye, le Maroc, l'Algérie, la Jordanie, la Syrie et le Yémen) ont entraîné le renversement des chefs d'Etat en Tunisie et en Égypte, une guerre civile en Libye et d'importantes émeutes au Yémen et en Syrie. Ces événements, suivis d'un afflux important d'immigrants vers l'Europe, ont provoqué de graves problèmes dans plusieurs États membres de l'UE, soulevant la question de solidarité européenne. Confrontée à la nouvelle situation sur ses frontières extérieures, l'Union européenne dispose d'une panoplie d'outils prévus par la Politique étrangère et de sécurité commune et par la Politique européenne de voisinage.

Ce document vise à contribuer au débat qui sera mené pendant la réunion des Présidents de la COSAC et consacré au rôle des institutions européennes face aux conflits aux frontières extérieures de l'UE. Il présente les mesures prises récemment dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, les réactions des parlements nationaux/des chambres aux derniers événements en Afrique du Nord et dans le monde arabe, ainsi que le cadre juridique de la Politique étrangère et de sécurité commune.

II. Initiatives prises par les institutions européennes

1. La Commission européenne

La Politique européenne de voisinage (PEV) fut conçue en 2003 et développée un an plus tard, après le grand élargissement de l'UE, comme instrument de coopération avec 16 nations situées sur les frontières à l'Est et au Sud de l'Union, à savoir : l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, l'Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, le Territoire palestinien occupé, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. Ses principes furent présentés pour la première fois dans la Communication de la Commission « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », et ensuite dans le **Document d'orientation**¹ de la Politique européenne de voisinage qui présente les conditions de la coopération avec les voisins et propose une étroite intégration économique et politique sans pourtant faire une promesse claire quant à la perspective d'adhésion.

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_fr.pdf

Parmi les éléments clés de la PEV, il faut citer : les Plans d'action convenus avec 12 partenaires de la PEV et comprenant des calendriers de réformes économiques et politiques à court et à moyen terme. Cette politique fut ensuite complétée par plusieurs autres initiatives, telles que le Processus de Barcelone, connu depuis 2008 sous le nom de l'« Union pour la Méditerranée » ou le Partenariat oriental, proposé par la Pologne et la Suède en 2009.

Une série de manifestations sans précédent en Afrique du Nord et au Moyen Orient ont fait réviser l'attitude de l'UE vis-à-vis les partenaires de la PEV sur les rives sud de la Méditerranée, ce qui a donné lieu à la Communication conjointe « **Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée** »², publiée le 8 mars 2011. La Commission européenne et la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont souhaité soutenir les mesures en faveur de la société civile, offrant davantage de possibilités de relations interpersonnelles, surtout pour les jeunes, la coopération universitaire, les formations et l'accès des États de l'Afrique du Nord aux marchés européens. Le document postulait aussi une révision de la Politique européenne de voisinage qui s'est concrétisée plus tard dans un document intitulé « **Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation** »³. Ce dernier document a été présenté le 25 mai 2011 par Catherine Ashton, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par Štefan Füle, commissaire européen pour l'Élargissement et la Politique européenne de voisinage. Il soulignait le besoin de « renforcer le partenariat entre l'UE et les pays et sociétés du voisinage : pour établir et consolider des démocraties saines, prendre des mesures en faveur d'une croissance économique durable et gérer des liens transfrontaliers ». En général, la nouvelle politique esquisse les grandes lignes des nouveaux éléments définissant les relations de l'UE avec ses voisins et souligne le caractère conditionnel de ces relations. **Elle suggère d'intensifier la coopération conformément à l'approche « more for more » (selon laquelle les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE), et de limiter les relations avec les gouvernements qui commettent des violations des droits de l'homme.** Plus exactement, la Communication avance nombre de principes :

- Le soutien de l'approfondissement de la démocratie par des élections libres et régulières, la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que la liberté de la presse et des médias, l'administration de l'État de droit par un pouvoir judiciaire indépendant, la lutte contre la corruption, la réforme du secteur de la sécurité et du maintien de l'ordre ;
- La consolidation des organisations de la société civile au moyen d'une facilité de soutien à la société civile et le renforcement du dialogue sur les droits de l'homme ;
- Le soutien du développement économique et social durable à travers différentes mesures telles que les programmes pilotes visant à soutenir le développement agricole et rural, les programmes de développement régional ;
- L'affermissement des liens commerciaux en négociant la mise en place de zones de libre-échange complet et approfondi avec les partenaires qui le veulent ;

² Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée » <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:FR:PDF>

³ Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf

- Le renforcement de la coopération sectorielle dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la mobilité des étudiants et du personnel universitaire, ainsi que de la coopération dans le domaine de l'énergie, grâce à une intégration des marchés, de la coopération dans le domaine des transports et en matière d'affaires maritimes, et l'aide aux pays partenaires pour qu'ils puissent participer aux travaux des agences et aux programmes de l'UE.

La Communication préconise aussi de renforcer:

- **Le partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée**, présenté en mars 2011 pour répondre aux événements récents en Afrique du Nord. Ses trois objectifs majeurs se centrent sur :

- les programmes globaux de renforcement des institutions qui ont pour objectif de transmettre un savoir-faire substantiel et une aide financière considérable pour le développement des capacités des principaux organes administratifs les plus nécessaires pour soutenir la démocratisation ;
- l'établissement d'un partenariat renforcé avec les populations en soutenant la mobilité par la promotion de différents programmes tels que : e-Twinning (jumelage électronique), Erasmus Mundus, Tempus, et Jeunesse en action ;
- le développement économique durable et inclusif grâce à la promotion du potentiel commercial dans le cadre des accords d'association existants. La Commission assurera aussi la mise en place de programmes visant le développement agricole et rural et de programmes de développement régional. Une autre mesure qui sera mise en place est la Charte euro-méditerranéenne des entreprises qui facilitera l'échange de bonnes pratiques dans les secteurs prioritaires tels que : textile, tourisme et matières premières. Parmi d'autres initiatives, il faut citer : le Forum euro-méditerranéen de dialogue social, le Réseau transméditerranéen de transport multimodal et l'Organisation maritime internationale.

- **Le Partenariat oriental**, qui doit bénéficier de solutions mieux ajustées aux situations de différents pays, basées sur les expériences acquises à la première étape de l'application. La coopération dans le cadre du Partenariat oriental sera développée dans le domaine de l'éducation (les programmes tels qu' Erasmus Mundus, Tempus, Jeunesse en action et e-Twinning), du transport (la connexion des réseaux d'infrastructure de l'UE et de ses partenaires de l'Est), de l'énergie et de l'environnement à la suite de l'établissement du partenariat pour l'efficacité énergétique et l'environnement en Europe orientale, la recherche et le partage des connaissances (le réseau de données paneuropéen Géant et l'infrastructure européenne de réseau en grille), le développement rural (la PEV pour l'agriculture et le développement agricole et rural).

Dans la Communication sur la migration⁴, publiée le 4 mai 2011, la Commission européenne présente les mesures pratiques et juridiques prises pour aborder le problème d'afflux massif de demandeurs d'asile venant de l'Afrique du Nord. Jusqu'à présent, la contribution totale de l'UE pour l'aide humanitaire a atteint 100 millions d'EUR, dont 48,8 millions d'EUR, la Commission européenne a utilisé pour aider les migrants et les réfugiés fuyant la Libye et la Tunisie. Dans ce contexte, la Commission souligne que le Parlement européen, le Conseil et la Commission devront tirer la leçon des événements récents lorsque le nouveau **Cadre financier pluriannuel** sera négocié. La Communication propose de mettre en place un nouveau mécanisme pour faire face aux circonstances exceptionnelles qui menacent le fonctionnement

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:FR:PDF>

global de la coopération Schengen. Ce mécanisme, qui ne devrait être utilisé qu'en dernier recours, au moment où un État membre subit une forte pression à ses frontières et n'arrive pas à maîtriser la situation, permettrait de décider, au niveau européen, quels États membres pourraient réintroduire à titre d'exception des contrôles aux frontières intérieures et pendant combien de temps. Le document recommande l'application de nouvelles technologies qui seraient utilisées pour mettre en place un système d'entrée/sortie et un programme d'enregistrement des voyageurs. Il propose également de compléter le **Régime d'asile européen commun** et de développer un partenariat sur les véritables causes des migrations avec les pays du Voisinage au Sud et à l'Est.

2. Le Conseil européen

Dans les conclusions adoptées les 11 et 12 avril 2011⁵, le Conseil de l'Union européenne souligne qu'il est important de mobiliser des fonds supplémentaires susceptibles d'être mis à bref délai à la disposition des États membres ou de FRONTEX. Le Conseil invite aussi Frontex à accélérer les négociations avec la Tunisie en vue de conclure des accords de travail opérationnels et d'organiser des opérations de patrouille commune, et demande instamment aux États membres d'accroître les ressources humaines et techniques qu'ils fournissent en soutien aux opérations de Frontex, et notamment aux opérations conjointes Hermès, Poséidon Land et Sea. Et finalement, le Conseil vise à renforcer les compétences de l'Agence en mettant à sa disposition des outils plus efficaces par des amendements à son Règlement.

Dans les conclusions adoptées le 24 juin 2011⁶, le Conseil de l'Union européenne constate que les orientations politiques et la coopération dans l'espace Schengen doivent encore être renforcées pour que les frontières extérieures de l'Europe soient gérées de manière efficace et cohérente. A cette fin, le Conseil recommande que le nouveau mécanisme proposé dans la Communication de la Commission du 4 mai 2011 soit mis en place. Ensuite, le Conseil propose toute une série de mesures telles que le Système européen de surveillance des frontières extérieures (**EUROSUR**), qui sera opérationnel d'ici 2013. Le Conseil souligne aussi l'importance des « frontières intelligentes » (« smart borders ») mettant à profit les nouvelles technologies. En plus, le document fait le point de la situation difficile à laquelle sont confrontés certains États membres, et constate que l'objectif de la politique de l'UE doit être de traiter les causes premières des migrations, tel que mentionné dans la Communication.

3. Le Parlement européen

Le Parlement européen a adopté quelques résolutions portant sur la situation en Afrique du Nord et dans le monde arabe, et plus exactement :

- sur la Tunisie – le 3 février 2011
- sur l'Égypte et le Yémen – le 17 février 2011
- sur le Yémen, le Bahreïn et la Syrie – le 7 avril 2011.

⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st08/st08909-re01.fr11.pdf>

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123095.pdf

Le Président du Parlement européen, Jerzy Buzek, s'est rendu en Tunisie et en Egypte les 17-21 mars 2011. Pendant sa visite en Tunisie, il a rencontré le Premier ministre du gouvernement provisoire Beji Caid Essebsi, le Président de la Haute commission pour la réalisation des objectifs de la révolution, la réforme politique et la transition démocratique, Yadh Ben Achour. Il a aussi rencontré des étudiants et des représentants de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation internationale pour les migrations, de la Croix rouge et du Croissant rouge. En Egypte, le Président Buzek a rencontré le Patriarche Shenouda III de l'Eglise copte, Amr Moussa, Secrétaire général de la Ligue arabe, ainsi que des militants des droits civiques et des droits de l'homme.

En parallèle, différentes personnes de l'Afrique du Nord ont été accueillies par le Parlement européen :

- le 20 juin, le groupe Spinelli a invité Amr Moussa, Secrétaire général de la Ligue arabe, pour une visite informelle;
- le 21 juin, la Commission des affaires étrangères a reçu Driss Lachgar, ministre marocain chargé des relations avec le Parlement, qui a présenté les réformes constitutionnelles clés;
- le 22 juin, le Président de la Commission des affaires étrangères et le Président de la Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb ont rencontré le ministre algérien des affaires étrangères, Mourad Medelci.

La Commission des affaires étrangères a mis en place un groupe de suivi sur la situation dans le sud de Méditerranée. Le but est, en autres, de donner des orientations politiques au groupe de travail pour le Sud de la Méditerranée de la SEAE/Commission, de fournir des opinions au Bureau Elargi de la commission AFET sur l'évolution de la crise et de formuler des recommandations.

De plus, le Parlement européen a l'intention d'envoyer en Tunisie une mission d'observation composée de 15 personnes pendant les élections à l'Assemblée constituante qui auront lieu en octobre.

En ce qui concerne la promotion de la société civile en Afrique du Nord et dans le monde arabe, le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire au Parlement européen a l'intention d'organiser une visite d'étude à Bruxelles pour 20 militants politiques. La visite aura lieu du 11 au 15 juillet 2011.

La Communication « **Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation** » a été présentée le jour de sa publication par le Commissaire Füle à la Commission des affaires étrangères. Les résolutions sur la politique européenne de voisinage (PEV) ont été adoptées le 4 avril en séance plénière, mais la Commission des affaires étrangères compte élaborer son propre rapport sur la PEV suite aux Communications Conjointes de la HR/VP et la Commission sur la révision de la PEV, en date du 8 mars et du 25 du mai.

III. Réaction des parlements nationaux/des chambres parlementaires aux événements récents en Afrique du Nord et au Moyen Orient

La question des mouvements démocratiques populaires qui surgissent en Afrique du Nord et au Moyen Orient, a fait l'objet de débats au sein de différents parlements / chambres européennes. Ces événements ont été jusqu'à présent débattus en sessions plénières par un certain nombre de parlements / chambres. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote adopta, le 24 février 2011, une résolution sur la situation au Moyen Orient, tandis que le *Senado* espagnol, lors de sa session plénière du 22 février 2011 - une déclaration institutionnelle. La *Chambre des représentants* belge et la *Chambre des communes* britannique ont accueilli, le 21 mars dernier, la résolution 1973 (2011) du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la Libye. Le *Senato della Repubblica* italien a débattu la question dans le cadre de la Commission des affaires étrangères qui adopta, le 20 avril 2011, une résolution sur la Communication commune « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée ». Le 24 mars 2011, la *Camera dei Deputati* italienne a aussi débattu sur la situation en Afrique du Nord et approuvé la résolution sur la Libye. Aussi, le *Vouli ton Antiprosopon* grecque a débattu la question.

La *Chambre des communes* britannique fut l'une des chambres les plus actives en matière de situation en Afrique du Nord et dans le monde arabe, le Premier ministre, David Cameron, est intervenu quatre fois devant la *Chambre*, et le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Royaume-Uni, William Hague, - quatre fois aussi. De même, la *Chambre des lords* britannique discuta en session plénière de la situation au Moyen Orient, en Afrique du Nord et en Libye, en présence du ministre d'Etat britannique pour les affaires étrangères, Lord Howell of Guildford. Le ministre français des affaires étrangères, Alain Juppé, participa au débat organisé à l'*Assemblée nationale* sur l'« Europe et la Méditerranée ». La *Chambre des communes* britannique et le *Tweede Kamer* des Pays-Bas ont traité la question du rapatriement de leurs citoyens. L'*Assembleia da República* portugaise adopta trois résolutions pour saluer la Tunisie, lui témoigner sa solidarité et la féliciter. Finalement, le 30 de juin 2011, le Sénat belge a adopté une résolution sur la démocratisation au Maghreb et au Proche Orient.

« Le printemps arabe » fut aussi examiné par les commissions des affaires étrangères de la *Chambre des représentants* belge, du *Seimas* lithuanien, du *Sejm* et du *Senat* polonais.

De plus, vu que la Lituanie assure la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Commission des affaires étrangères du *Seimas* lituanien proposa d'organiser une réunion extraordinaire des ministres des affaires étrangères des pays de l'OSCE afin de décider comment réagir aux événements qui se produisent dans le monde arabe. Par ailleurs, le 11 avril 2011, le *Seimas* lituanien organisa une réunion du Forum parlementaire de la Communauté des démocraties au Parlement européen. La Commission des affaires étrangères du *Congreso de los Diputados* espagnol proposa quelques résolutions non législatives concernant le soutien des transitions démocratiques dans les États arabes, le renforcement de la coopération euro-méditerranéenne, la situation en Syrie, le soutien du processus de démocratisation en Tunisie. Qui plus est, la commission conjointe des deux chambres des *Cortes Generales* pour les affaires européennes a requis l'intervention du représentant du Ministère des Affaires Étrangères sur la Politique Européenne de Voisinage dans le contexte des récents événements au sud de la Méditerranée. Le 3 mars 2011, le Ministre des affaires étrangères Dimitrios Droutsas a informé

la Commission parlementaire pour les affaires européennes, et la Commission parlementaire pour les affaires étrangères et la défense, lors d'une session commune sur les événements dans le nord de l'Afrique. Le 25 mai 2011 les ministres du nouveau gouvernement tunisien ont participé à une audition publique tenue par la commission parlementaire de la politique étrangère du *Folketing* danois.

Et finalement, la *Chambre des représentants* belge organisa une réunion commune des commissions des affaires étrangères et de la défense.

Quant aux relations entre les parlements nationaux/les chambres nationales et les représentants de l'Afrique du Nord et d'autres pays arabes, deux visites au niveau de présidents de l'assemblée furent organisées:

Le 25 mai 2011, le Président de l'Assemblée nationale française, Bernard Accoyer, s'est rendu en visite officielle au Maroc en compagnie des membres du groupe parlementaire d'amitié France-Maroc.

Les 15-16 mai 2011, le Maréchal du Senat polonais, Bogdan Borusewicz, accompagné du Président de la Commission des affaires de l'Union européenne, Edmund Wittbrodt, s'est rendu en visite en Tunisie. L'objectif de cette visite était d'offrir un soutien politique au processus des transformations démocratiques en cours et de transmettre un témoignage vécu sur le renforcement des institutions. Le Maréchal Borusewicz a rencontré le Président tunisien en fonction Fouad Mebazaa, le leader du parti islamique d'opposition Nahda, ainsi que les représentants des syndicats et des militants de la société civile qui voulaient connaître les expériences polonaises durant le processus de transformation après la chute du régime communiste en 1989. La délégation a visité aussi des camps de réfugiés. Le Maréchal du Sénat et le Président de la Commission des affaires de l'Union européenne ont souligné que les efforts en faveur de la démocratisation en Afrique du Nord s'inscriraient parmi les priorités de la prochaine présidence polonaise. Il a aussi invité la délégation de l'Union générale tunisienne du Travail à participer aux célébrations du 30^{ème} anniversaire de la constitution du premier syndicat *Solidarność* qui aura lieu en septembre 2011 avec l'objectif de promouvoir la société civile. Très prochainement, le Maréchal du Senat effectuera une visite similaire en Egypte.

Le Président de la Commission des affaires étrangères du *Senato della Repubblica* d'Italie, Lamberto Dini, a rencontré en avril le Président du Conseil national de transition de la Libye, Mustafa Abdel Jalil, et un mois plus tard le Président de la Chambre des Représentants de la Jordanie, Faisal Al-Fayez. De plus, le 23 juin 2011, le Bureau de la Commission des affaires étrangères, regroupant quelques sénateurs et leaders des groupes parlementaires, eut une rencontre avec une délégation du consortium national des femmes libyennes.

Le groupe parlementaire d'amitié Maroc-Portugal s'est rendu, le 2 février, en visite au Portugal où il rencontra le groupe homologue de l'*Assembleia da República* portugaise, tandis que, le 23 février, le ministre marocain des affaires étrangères a été reçu par le Président de cette assemblée. De plus, la Commission des affaires étrangères et les groupements portugais de l'*Assembleia da República* ont programmé une visite de la Commission correspondante du Parlement marocain, visite reportée en raison de la situation politique, mais qui pourra être effectuée dans le futur. La Commission de la politique étrangère du *Folketing* danois a tenu aussi une rencontre avec le vice-ministre des affaires étrangères marocain le 17 mai 2011.

De même, l'Assemblée nationale française a accueilli le groupe parlementaire d'amitié France-Algérie du 16 au 25 avril 2011, tandis qu'une délégation de la Commission des affaires étrangères du Congreso de los Diputados espagnol effectua une visite en Egypte entre le 30 mai et le 2 juin 2011.

Finalement, le Président de la Commission des affaires étrangères du Sénat roumain a rencontré à Strasbourg une délégation parlementaire du Maroc et a donné son appui à la demande marocaine d'obtenir le statut de « Partenaire pour la démocratie » à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La Chambre des communes britannique participe activement aux programmes parlementaires de renforcement en Afrique du Nord et au Moyen Orient par l'intermédiaire de la Fondation Westminster pour la démocratie. Le Folketing danois fait partie de l'Institut pour la démocratie multipartite qui a des rapports très étroits avec l'Afrique du Nord et le monde arabe. Il n'y a pas de rapports directs, néanmoins, entre le Folketing, la société civile et l'Afrique du Nord.

La Communication susmentionnée, **Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation**, a été déjà débattue par le Seimas lituanien, la Chambre des communes britannique et la Chambre des lords, l'Eduskunta finnois et la Chambre des Députés du Luxembourg; plusieurs autres Parlements / chambres, y compris le Sejm et le Senat polonais, le Tweede Kamer des Pays-Bas et le Riksdag suédois ont l'intention de le faire dans un proche avenir. La Commission des affaires européennes du Senat tchèque et la Commission des affaires étrangères de la Camera dei Deputati italienne ont prévu de débattre la Communication au début du juillet 2011.

IV. Politique étrangère et de sécurité commune – un cadre juridique et institutionnel

1. La nature de la PESC et son caractère distinct par rapport aux autres politiques européennes

La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) jouit d'un statut différent des autres politiques européennes, tant au niveau du système des sources du droit que des procédures décisionnelles, elle attribue un rôle différent aux institutions européennes et prévoit une position spécifique des organes exécutifs nationaux. Elle est mise en place au niveau intergouvernemental, et non communautaire.

La PESC embrasse l'ensemble des domaines de la politique étrangère et les questions générales de sécurité européenne, y compris une définition progressive d'une politique de défense commune qui pourrait à terme conduire à une défense commune (Article 24 (1) TUE). Son objectif majeur consiste à assurer une coordination de la politique étrangère et de sécurité des États membres afin de sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux, l'indépendance et l'intégrité de l'UE.

La PESC fait l'objet de principes et de procédures spécifiques. Elle est définie et mise en place par le Conseil européen statuant à l'unanimité à moins que les Traités n'en disposent autrement. L'adoption des actes législatifs étant exclue, les décisions prises en la matière ne sont

pas examinées par les parlements nationaux. La PESC est mise en exécution par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres (leurs gouvernements). Le Parlement européen et la Commission jouent un rôle spécifique mais limité. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions sur la PESC. Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur la légalité de certaines décisions, comme prévoit le second paragraphe de l'Article 275 du TFUE.

2. Les sources du droit et les organes institutionnels (résumé) :

Les sources du droit : Articles 3 (5), 15 (6), 16 (6), 17 (1), 18 (2) et (4), et notamment les Articles 21-46 du **TUE** et les Articles 2 (4), 205, 275 du **TFUE**.

De même que les protocoles annexés aux traités ci-dessus mentionnés, à savoir : le **Protocole** (No 10) sur la coopération structurée permanente établie par l'Article 42 du Traité sur l'Union européenne, et le Protocole (No 11) sur l'Article 42 du TUE.

Les organes institutionnels impliqués dans la détermination et la mise en place de la PESC:

- **le Conseil** (de l'Union européenne), **le Conseil européen et son Président**, **les organes exécutifs nationaux**, **le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité** (qui est aussi le Vice-président de la Commission européenne), le **Service européen pour l'action extérieure**, et les agences liées à la PESC, telles que **l'Agence européenne de la Défense**, le Centre satellitaire de l'Union européenne, et l'Institut d'études de sécurité.
- **la Commission européenne** ne joue pas un rôle direct dans la PESC, mais dispose d'instruments pour y influencer. Le Haut représentant est d'office vice-président de la Commission. En vertu des dispositions du traité, la Commission dispose de quelques compétences douces. En plus, en jouissant du droit d'initiative législative dans le domaine du contrôle des frontières et de la politique d'asile et d'immigration, la Commission devient un partenaire dans la réalisation des objectifs fixés à la PESC. La Commission garantit la cohérence des actions extérieures et leur cohérence avec d'autres domaines de la politique européenne. Quant aux domaines de l'action extérieure autres que ceux assurés par le Haut représentant, la Commission peut présenter des propositions au Conseil (Article 21 et 22 TUE).
 - **le Parlement européen** - conformément à l'Article 36 du TUE, le Haut représentant consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du Haut représentant. 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. Le Parlement européen a une influence sur la politique à travers le budget de l'UE qu'il adopte.

○ **la Cour de justice de l'Union européenne** n'a pas de compétence concernant les clauses relatives à la PESC ni les actes adoptés sur la base de ces clauses. Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne.

3. La procédure décisionnelle dans le cadre de la PESC

Le droit d'initiative dans le domaine de la PESC appartient aux États membres et au Haut représentant (Article 30 (1) TUE). **Les principes décisionnels de la PESC** (Article 31 TUE) **excluent l'adoption d'actes législatifs.**

Le Conseil européen et le Conseil statuent à l'unanimité (Article 31, alinéa 1), avec une disposition qui est connue comme **abstention constructive**, voire une abstention qui ne s'oppose pas à l'adoption de décisions à l'unanimité. Par dérogation, le Conseil statue à la majorité qualifiée dans les cas prévus par le paragraphe 2. La procédure « **frein de secours** » (« **emergency brake** ») est applicable dans les cas où les décisions peuvent être adoptées à la majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'un État membre, se référant à « des raisons de politique nationale vitales », peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité. En outre, il est possible d'avoir recours aux **clauses passerelles** (alinéa 3) qui permettent de changer les règles de vote de l'UE, c'est-à-dire que le Conseil européen peut par une décision unanime autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée au lieu de voter à l'unanimité.

4. Les décisions du Conseil européen et du Conseil

Les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union (cf. article 21 TUE) portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union. Elles peuvent concerner les relations de l'UE avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique. Elles définissent leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité sur recommandation du Conseil, adoptée par celui-ci selon les modalités prévues pour chaque domaine. Les décisions du Conseil européen sont mises en œuvre (ne produisent aucun effet direct et n'attribuent aucun droit à un État individuel) selon les procédures prévues par les traités.

Les sources du droit dérivé – les catégories des décisions adoptées par le Conseil dans le cadre de la PESC :

- a. **Les décisions concernant les actions opérationnelles de l'Union** (auparavant : actions communes), Article 28 TUE : elles sont adoptées lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union ; elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée. S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une telle décision, le Conseil adopte les décisions nécessaires (révisé la situation au besoin). Ces décisions **engagent les États**

membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une décision visée au paragraphe 1 fait l'objet d'une information par l'État membre concerné ; en cas de nécessité impérieuse, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent. En cas de **difficultés majeures** pour appliquer une décision visée au présent article, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et cherche des solutions appropriées. Le Conseil adopte des **décisions qui définissent la position** (auparavant : positions communes) – Article 29 TUE – de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. **Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union. Les décisions définissant les règles de mise en œuvre des décisions susvisées⁷** s'imposent aux institutions européennes et aux États membres.

- b. Les décisions autonomes** – ce terme peut servir pour décrire les décisions adoptées en vertu de dispositions spécifiques du TUE, telles que la décision prise en vertu de l'Article 33 du TUE pour nommer un représentant spécial. Une telle décision définit le mandat du représentant en liaison avec des questions politiques particulières.
- c. Les accords internationaux** conclus par l'UE constituent un instrument important de la PESC (Article 37 TUE).
- d. Les recommandations.**

Les effets juridiques de ces actes doivent être évalués au cas par cas, compte tenu de leur contenu, thème, ainsi que des circonstances objectives et subjectives du cas examiné. Elles n'ont pas d'effets juridiques contraignants.

⁷ De telles décisions furent aussi adoptées dans le passé (cf. par ex. l'ancien Article 23 (2) TUE). La décision 2007/244/PESC du Conseil du 23 avril 2007, mettant en œuvre l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour est un exemple d'une décision d'application (JO 2007 L 106/63).