

V Prise de décision et institutions

*Stefano Silvestri, Nicole Gnesotto
et Alvaro Vasconcelos¹⁷*

Nous traitons ici du processus de prise de décision et des perspectives institutionnelles de la politique de défense commune (PDC) et de la défense commune (DC) de l'Union européenne (UE) dans l'optique de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996, et au-delà.

En 1995, l'UE compte déjà trois nouveaux membres (Autriche, Finlande et Suède). Il est vraisemblable que, d'ici l'an 2000, un nouvel élargissement dote la Communauté des Quinze de cinq à sept membres supplémentaires. Si certains de ces nouveaux membres adhèrent également à l'Union de l'Europe occidentale (UEO)¹⁸, ce ne sera qu'en très petit nombre. L'obtention d'un consensus de tous les membres sera longue et difficile. Le processus de prise de décision sera plus compliqué, voire presque impossible, sauf si d'importantes réformes sont effectuées.

Tout progrès en direction d'une PDC et, le moment venu, d'une DC, relèvera de l'article J.4 du traité de Maastricht - autrement dit, il sera issu de la

¹⁷Le présent chapitre a été écrit par Stefano Silvestri (Istituto Affari Internazionali de Rome) à partir de précédents travaux et en coopération avec Nicole Gnesotto (Institut français des Relations internationales de Paris) et Alvaro Vasconcelos (Instituto de Estudios Estrategicos Internacionais de Lisbonne). Il est le fruit d'une entente générale entre les auteurs même s'il ne reflète pas nécessairement les préférences des uns ou des autres.

¹⁸Tous les nouveaux membres de l'UE peuvent faire une demande d'adhésion à l'UEO, et l'article XI du Traité de Bruxelles modifié stipule que "Les Hautes Parties Contractantes pourront décider, de commun accord, d'inviter tout autre Etat à adhérer au présent Traité aux conditions qui seront convenues entre Elles et l'Etat invité". Un Etat membre s'est déjà déclaré opposé à l'adhésion d'un pays qui n'aurait pas simultanément fait acte de candidature à l'Alliance atlantique, en sorte de maintenir l'identité entre l'UEO et le "pilier européen" de l'Alliance. Il a, en outre, été bien précisé que seuls les pays appartenant à l'UE pourront être candidats à l'adhésion. Il n'y aura donc pas, semble-t-il, pour l'instant d'élargissement de l'UEO, sauf s'il est lié à celui de ces deux autres organisations. D'autres possibilités ont été mises en place. Les membres européens de l'Alliance atlantique, qui n'appartiennent pas à l'UE, peuvent devenir *membres associés* de l'UEO. Les membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'Alliance ou ne souhaitent pas devenir membres de l'UEO peuvent devenir *observateurs*. Les pays d'Europe centrale et les pays Baltes se sont vu offrir et ont accepté une *association partenariat* avec l'UEO, et ils ont la possibilité de participer à la PESC et à la coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des Affaires intérieures, avant de devenir membres à part entière de l'UE.

Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). A partir de là, l'UE "demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'*élaborer* et de *mettre en oeuvre* les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense" (article J.4.2, mise en italiques par les auteurs). Par ailleurs, l'article J.4 "ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à ce qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave".

Le traité établit donc un lien officiel entre l'UE et l'UEO. Mais, s'il est clair que l'UEO jouera le rôle de bras armé de l'UE pour les questions de défense, l'action de l'UEO ne se limite pas aux demandes émises par l'UE. L'UEO n'est pas une composante *formelle* de l'UE. L'évolution de l'Union telle que stipulée dans le traité de Maastricht suggérerait qu'une telle transformation pourrait avoir lieu ultérieurement. Pour l'heure, l'UEO ne dépend de l'UE ni pour ses délibérations ni pour les mesures qu'elle prend.

Cette distinction juridique semble cependant avoir peu d'incidences concrètes lorsque d'importantes décisions politiques se présentent. Il est improbable que l'UEO prenne des décisions majeures en matière de sécurité ou lance des opérations, sans tenir compte de l'UE et sans qu'il n'y ait déjà eu consultation et délibération au sein de la PESC. Par ailleurs, l'article C du Traité sur l'Union européenne indique que "l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement". Le Traité ne comporte aucune garantie de défense explicite et automatique entre ses membres (à la différence du traité de l'UEO), même si le libellé de ses différents titres (en particulier les titres I et V) suggère que les membres de l'UE ont en commun de nombreux intérêts de sécurité vitaux et qu'ils agiront de concert pour les protéger.

L'UEO passe par une phase de réformes et d'*approfondissement*, en créant et en envisageant de nouvelles structures (la Cellule de planification et, peut-être, une agence européenne d'armement) ainsi que de nouvelles catégories de membres (*observateurs, membres associés et associés partenaires*). Certaines initiatives prises à l'UEO (par exemple l'association des pays d'Europe centrale, l'opération française TURQUOISE au Rwanda et la décision d'examiner la mise sur pied d'une *force pour des opérations humanitaires*) soulignent le dynamisme interne de l'UEO qui reste autonome par rapport à l'UE tout en lui étant complémentaire.

De moins en moins superposables de par leur composition, l'UE et l'UEO vont peut-être accuser un décalage pouvant avoir des répercussions considérables sur l'efficacité et la cohérence des prises de décision. La CIG de 1996 de la CEE comptera, au même titre que les autres, cinq membres de l'UE qui ne seront pas membres à part entière de l'UEO (Danemark, Irlande et les trois nouveaux

membres). Deux possibilités donc : premièrement, la totalité ou une partie de ces membres de l'UE n'appartenant pas à l'UEO souhaite rester complètement en dehors de tout processus de PDC et de DC ultérieure, aggravant ainsi l'écart entre l'UEO et l'UE. Deuxièmement, ces pays souhaitent, sans pour autant devenir membres de l'UEO, conserver le droit d'exprimer leur opinion (au Conseil européen et pour les questions relatives à la PESC) sur les demandes faites par l'UE à l'UEO d'entreprendre des politiques et des actions spécifiques. D'une certaine façon, cette deuxième option contribuerait à préserver le lien entre l'UEO et l'UE : elle confirmerait l'UEO en tant que partie intégrante du développement de l'unité européenne. Mais elle créerait à coup sûr de nouveaux problèmes, car elle ferait dépendre les décisions concernant la PDC et la DC des desiderata de membres de l'UE qui ne partagent pas les engagements pris par les membres de l'UEO en matière de défense et de sécurité communes.

Le libellé du traité de Maastricht suggère une sorte de *géométrie variable des institutions* pour la PDC et, à terme, la DC de l'UEO :

- parce que le traité les inscrit dans le cadre intergouvernemental de prise de décision de la PESC, qui diffère de ce qui a été créé pour la Communauté européenne ou l'Union économique et monétaire (UEM) ;
- et parce que la relation entre l'UE et l'UEO se fonde sur l'hypothèse que ces deux institutions, tout en étant très étroitement liées au regard du processus d'Union européenne, restent séparées, du moins pour l'instant.

On pourrait peut-être se fonder sur cette *géométrie variable* et tenter d'atténuer certaines de ses éventuelles incohérences, afin de parvenir à une PESC/PDC/DC de l'UE cohérente et efficace.

MANDATS

Aucun traité n'oblige les nations européennes à prendre des décisions communes en matière de gestion des crises, de maintien de la paix ou d'imposition de la paix, etc. Evidemment, si la CIG de 1996 devait décider d'inclure dans le traité de Maastricht le mandat stipulé à l'article V du Traité de Bruxelles modifié¹⁹, la légitime défense collective serait alors du ressort de l'UE. Celle-ci absorberait presque inévitablement l'UEO qui deviendrait son *pilier de défense*. Plus

¹⁹Selon l'article V du Traité de Bruxelles modifié, "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".

vraisemblablement toutefois, la PESC de l'UE demeurera un mécanisme consultatif ayant la possibilité, sans en avoir l'obligation, de prendre des décisions recommandant des moyens militaires pour la gestion des crises.

Autrement dit, mis à part l'engagement qu'ils ont pris de maintenir un potentiel militaire allié crédible (dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord - OTAN) et de ne rien faire qui puisse nuire ou remettre en question les dispositions du traité de l'UE, les Etats membres de l'UEO sont libres de s'engager dans des *actions communes* dans le domaine de la défense et de la sécurité en dehors des zones et des situations couvertes par les articles 5 et V des traités de Washington²⁰ et de Bruxelles²¹. Il est donc très probable que les *actions européennes communes* seront menées par quelques pays seulement (formation d'une *coalition de volontaires*), si elles ne sont liées à aucune des situations et zones en question. En conséquence, pour l'heure du moins, tout nouveau mécanisme de prise de décision pour la PDC ou la DC devrait encore permettre une telle éventualité.

La légitime défense collective a, par ailleurs, une solide assise dans les traités de Washington et de Bruxelles. Personne aujourd'hui ne remet en cause le rôle unique et central de l'OTAN en matière de défense collective (reconnue également par la France dans son récent *Livre blanc sur la Défense*). Dans la perspective d'une PDC, et à terme d'une DC, il est raisonnable de penser que cette fonction devrait également être incluse dans les responsabilités de l'ensemble de l'Union. Une telle évolution nécessitera l'instauration d'une relation atlantique

²⁰L'article 5 du Traité de Washington stipule que "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, reconnue 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". L'article 6 (tel qu'amendé par l'article 2 du Protocole d'Accession au Traité de l'Atlantique Nord de la Grèce et de la Turquie) précise que ces dispositions s'appliqueront "...contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie, contre le territoire de la Turquie ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des Parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer ; contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des Parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des Parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci". (Le 16 janvier 1993, le Conseil a noté que, pour les anciens départements français d'Algérie, les clauses pertinentes du Traité n'étaient plus applicables à compter du 3 juillet 1962.)

²¹Dont les engagements ne concernent que les signataires des traités de Washington et de Bruxelles, pas ceux de l'ensemble de l'UE.

renovée entre l'UE et les Etats-Unis, qui aboutira inévitablement à la modification des structures et des opérations de l'OTAN²². Une question importante qui se pose à l'heure actuelle concerne toutefois l'amélioration de la coordination entre l'OTAN et l'UEO.

Différents engagements, s'ils doivent être appliqués, confrontent les institutions européennes à des défis différents²³. En d'autres termes, l'élargissement progressif des politiques et des intérêts communs de l'Europe en matière de sécurité et de défense devrait avoir lieu en parallèle avec l'approfondissement institutionnel.

A ce sujet, il convient d'attirer l'attention sur la question clé de la *légitimation européenne* des initiatives de sécurité et de défense prises par un ou plusieurs membres de l'UE. Mis à part la légitimation plus générale que peuvent conférer les Nations unies (ONU) ou l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), bon nombre de pays européens préfèrent s'engager dans une opération militaire sous la bannière européenne (par exemple, le Portugal et l'Espagne dans le Golfe) ou bénéficier en quelque sorte d'un appui légitimé par l'Europe (par exemple, la France au Rwanda). Parallèlement, il semble de moins en moins acceptable qu'un pays entreprenne seul, et sans l'accord de ses alliés, des actions unilatérales de politique étrangère et de sécurité.

Le présent chapitre porte essentiellement sur les résultats les plus probables de la CIG de 1996, et sur la mise en place éventuelle d'une PDC. Il faut savoir, avant toute chose, que la prise de décision de la PESC est un processus long et difficile, caractérisé par plusieurs navettes institutionnelles et une multiplicité des instances susceptibles de prendre des initiatives. Sa paralysie est due, entre autres,

²²Cette question est examinée dans les chapitres II, III et VI.

²³On pourrait se référer aux différents articles des Traités de Bruxelles et de Washington. L'article 4 du Traité de Washington indique que "Les Parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée". Selon l'article VIII.3 du Traité de Bruxelles modifié, "A la demande de l'une d'entre Elles, le Conseil [de l'Union de l'Europe occidentale] sera immédiatement convoqué en vue de permettre aux Hautes Parties Contractantes de se concerter sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise, ou mettant en danger la stabilité économique".

au système des *veto multiples* : selon le traité de Maastricht²⁴, les décisions doivent en effet être prises à l'unanimité aux différents stades du processus.

D'autres points appelant l'attention sont la relation fonctionnelle entre l'UE et l'UEO (compte tenu de l'expérience passée) et de l'absence de décision précise sur le financement des *actions communes* : l'article J.11 du traité de Maastricht instaure deux procédures différentes, l'une faisant dépendre de telles actions du budget communautaire (sur décision unanime du Conseil), l'autre prévoyant des arrangements *ad hoc*. Il n'existe aucune règle générale de partage du fardeau entre les Etats membres, que ce soit pour les *actions communes* ou pour les initiatives spécifiques entreprises par quelques membres seulement.

. MODIFICATION DU PROCESSUS DE PRISE DE DECISION

Il est très vraisemblable que, pour de nombreuses années à venir, il soit pratiquement impossible d'abolir complètement le droit de veto dont disposent les pays pour les questions touchant à la défense nationale. Il n'en reste pas moins que toutes les grandes nations européennes ont intérêt à accomplir des *actions communes*. La question se pose de savoir comment maintenir ce droit national tout en ayant une PDC/DC efficace. Elle doit être examinée à la fois par l'UEO et par l'UE, mais c'est au sein de cette dernière que l'urgence est la plus grande, en raison de son élargissement. Aujourd'hui, tout membre du Conseil de l'UE peut opposer son veto à une demande d'action de la part de l'UE à l'UEO.

Les sujets à examiner au niveau de l'UE sont entre autres:

- l'impact sur les institutions du fait d'avoir défini certains intérêts vitaux ou essentiels communs de l'UE ;

²⁴Nous faisons ici référence aux dispositions des articles J.8 (2), J.3 (1 et 2) et J.11 (2). Selon le premier article mentionné, le Conseil de l'UE doit statuer à l'unanimité pour les questions prioritaires relevant de la PESC, et donc également en ce qui concerne les intérêts et les objectifs communs de l'Europe. En vertu du deuxième point, le Conseil doit prendre des décisions à l'unanimité sur le principe d'une *action commune*, et se prononcer également sur les objectifs généraux et spécifiques d'une telle action. Simultanément, le Conseil doit statuer à l'unanimité sur l'identification de ces décisions spécifiques qui, lors d'une *action commune*, pourraient être votées à la majorité qualifiée. Selon le troisième article mentionné, le Conseil peut décider à l'unanimité que les dépenses opérationnelles relatives à la PESC seront imputées au budget communautaire. Dans le cas contraire, il reconnaîtra que ces dépenses sont à la charge des Etats membres. La seule restriction à ces règles est exprimée dans une déclaration annexée au Traité : "La Conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision".

- la possibilité de réduire le nombre d'occasions où les pays peuvent avoir recours au veto, en rationalisant le mécanisme de prise de décision de la PESC ;
- une disposition sur l'usage plus fréquent - au lieu de l'unanimité - du consensus, de l'abstention, de la clause d'exemption et d'autres échappatoires ;
- la possibilité de déléguer à certains pays le pouvoir d'agir pour le compte de l'UE, en vue d'atteindre des objectifs clairement définis ;
- la possibilité de prendre en charge des *actions communes* conduites par des coalitions *ad hoc* (*coalitions de volontaires*), avec l'appui politique et logistique des institutions européennes ;
- les conséquences de la PDC pour la participation européenne à l'ONU (notamment au Conseil de sécurité), à l'OSCE et à l'OTAN²⁵.

A l'heure actuelle, au sein de l'UEO, le principe contenu dans la *Déclaration de Petersberg* garantit aux membres le *droit de s'abstenir* : aucun pays ne peut être contraint de participer à une opération militaire donnée. Il n'y a aucune raison (ni aucune possibilité) de modifier ce droit national fondamental. Autrement dit, alors qu'aucune *action commune* de l'UEO ne peut être approuvée à la majorité par le Conseil de l'UEO, il n'est nullement obligatoire pour les membres de prendre part à des actions qui ont été décidées.

Il est hautement improbable que cette situation change radicalement. En tout état de cause, l'exigence d'unanimité peut aisément, avec l'opposition d'un seul pays, bloquer toute possibilité pour les membres d'agir en commun alors qu'ils le souhaiteraient, sauf pour les situations d'urgence mentionnées à l'article V du Traité de Bruxelles. Il y a deux façons de contourner le problème :

- limiter l'action militaire (dans le cas de décisions ne relevant pas de l'article V) aux situations tout à fait exceptionnelles (approuvées à l'unanimité par les membres) tout en organisant des *actions communes* dans le cadre de coalitions *ad hoc*, en dehors de l'UE ou de l'UEO, même si ces organisations devaient avoir un rôle à jouer, sous forme de soutien politique (non contraignant), comme cela a été le cas pour les opérations terrestres dans le Golfe ou en Bosnie ;
- modifier les règles de prise de décision, la principale objection étant qu'il n'est pas acceptable que dix pays puissent décider que trois ou quatre membres devraient envoyer des soldats risquer leurs vies, et que l'on ne devrait pas pouvoir empêcher un groupe de pays de l'UEO d'utiliser et risquer leurs forces au nom de l'Europe, si seulement un petit nombre s'y

²⁵Ces questions sont examinées dans le chapitre VI.

oppose et si l'action entreprise correspond aux intérêts généraux de l'Europe.

La première option, qui se borne à maintenir le *statu quo*, sera toujours possible ; nous examinons, quant à nous, la deuxième.

LA COHERENCE DE L'UE

Depuis l'échec de la Communauté européenne de Défense en 1954, le processus d'intégration européenne a suivi plusieurs voies, dans des institutions séparées. Pendant les années 70, un processus d'unification a été entamé, tout d'abord avec l'émergence des traités des Communautés européennes, puis avec la création de l'UE, qui a permis à l'UEO de participer au développement de l'intégration européenne. Mais la structure de l'UE n'est pas encore tout à fait cohérente.

Le traité de Maastricht va nettement dans le sens d'une plus grande cohérence institutionnelle de l'UE. Il rationalise la prise de décision au sein de l'UE pour les actions internationales relevant de l'Union. Il confère un rôle plus important au Parlement européen et clarifie les procédures entre le Conseil et la Commission en matière de politique étrangère²⁶. Il instaure également un lien explicite entre la PESC et la politique économique et commerciale : selon le nouvel article 228A, "*Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la Politique étrangère et de Sécurité communes prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission prend les mesures urgentes nécessaires*" (mise en italiques par les auteurs).

D'autres difficultés pourraient résulter de l'élargissement de l'UE, de la *géométrie variable* de la structure conçue à Maastricht et de la possibilité d'une intégration à plusieurs vitesses, débouchant sur la formation de deux ou plusieurs groupes distincts de pays membres (deux ou plusieurs UE ?). Différentes propositions ont été faites. L'idée d'une UE à plusieurs vitesses ou à géométrie variable conduit à des conclusions divergentes²⁷.

²⁶Voir par exemple le nouveau texte de l'article 113/3 et 4 (politique commerciale) et l'article 228 (accords internationaux de la Communauté).

²⁷Pour une analyse plus détaillée, voir *Maastricht Watch* no. 8, juillet-septembre 1994, Rome-Milan.

Une Europe à deux vitesses

La proposition faite par le groupe parlementaire allemand CDU/CSU cherche à sauvegarder un modèle d'intégration fédérale et démocratique, tout en suivant un développement plus flexible grâce à la création d'un *noyau dur* politique et monétaire. Ce *noyau dur* ne deviendrait pas une nouvelle institution, mais réduirait les risques de fragmentation en favorisant une plus grande coordination et en donnant à ses membres le sentiment d'avoir un objectif commun. Le rythme de l'intégration ne dépendrait pas des participants les plus lents.

La CDU/CSU souhaite le renforcement de la PESC/PDC/DC, qui ferait le lien entre les volets militaire, économique et politique de la sécurité. Le *noyau dur* économique devrait donc également coïncider avec le *noyau dur* de la PESC. Ses priorités sont l'Europe centrale et orientale, la Russie, la Méditerranée, la Turquie et les relations transatlantiques. Le vote à la majorité pourrait dans cette optique s'appliquer également à la PESC. S'agissant des institutions de l'UE, la CDU/CSU propose d'accorder progressivement plus de pouvoirs au Parlement européen, qui devrait devenir une chambre du Parlement de l'UE, l'autre étant constituée par un Conseil modifié. La Commission deviendrait le nouveau gouvernement européen.

Reste à savoir comment cette structure fédérale coexisterait avec la *géométrie variable* et les différentes *vitesses d'intégration* déjà implicitement reconnues dans le Traité. La CDU/CSU semble avoir une double conviction : les pays qui peuvent et veulent s'intégrer plus rapidement auront la possibilité de le faire au nom du progrès au sein de l'UE, dont l'unité et la cohérence globales seront maintenues.

Néanmoins, cette proposition pourrait donner lieu à une évolution dans deux directions opposées. Elle pourrait contribuer à la véritable création d'une vaste Union économique et monétaire (UEM) englobant tous (ou presque tous) les membres et devenant la locomotive d'une Europe fédérale. Ou encore, elle pourrait accroître les divergences économiques régionales autour du *noyau dur*, en élargissant le fossé économique (voire politique) entre le *noyau dur* et les autres, contribuant ainsi à la désintégration de la solidarité européenne et de la cohérence institutionnelle. Par conséquent, tout en présentant un certain intérêt, cette idée devrait être peaufinée et clarifiée, éventuellement grâce à la contribution de tous les Etats membres et pas seulement de ceux appartenant à ce que l'on appelle le *noyau dur économique*²⁸.

²⁸Egalement parce que cette proposition comporte un inconvénient technique : en effet, ce que l'on appelle le *club des monnaies fortes* contrôle actuellement seulement 32 voix au sein du Conseil européen, ce qui est loin du minimum requis de 54 voix pour décider d'amorcer la troisième phase de l'UEM.

Une Europe à la carte

Le Premier ministre britannique, John Major, a fréquemment parlé de l'UE comme de rien de plus qu'une simple *association de nations européennes*, suggérant que certaines questions continueront de demander un accord collectif sur les objectifs communs (par exemple relations commerciales internationales, marchés internes, environnement). Toutes les autres questions pourront toutefois être décidées et concrétisées par un nombre plus limité de pays. Un tel système mettrait en évidence et généraliserait le mécanisme de la *clause d'exemption* auquel le Royaume-Uni a déjà eu recours pour le chapitre du Traité sur l'Union européenne consacré à la politique sociale.

Quoi qu'il en soit, une clause d'*exemption* généralisée pour toutes les nouvelles politiques pourrait facilement et rapidement multiplier le nombre de configurations européennes et, dans la pratique, contrarier tout effort de rationalisation et de cohérence institutionnelle. De plus, une trop grande flexibilité pourrait entraîner une perte d'efficacité. Du reste, le fait que cette proposition n'ait pas été officialisée²⁹ suggère qu'il pourrait s'agir davantage d'une technique de négociation que d'une option intéressante.

Une Europe en cercles concentriques

Cette idée, issue de certaines suggestions faites par le Premier ministre français, Edouard Balladur, semble différer de la proposition de la CDU/CSU même si elle inclut la perspective d'un *noyau dur économique* formé par la France, l'Allemagne et le Bénélux. Mais elle n'en a pas l'orientation fédéraliste car elle suggère un plus grand nombre de "vitesses", en distinguant au moins trois *cercles concentriques* de pays et de régions transnationales correspondant aux différents piliers de l'Union européenne. Alors que les *acquis communautaires* seraient conservés et éventuellement étendus, les membres pourraient rejoindre le *cercle* de leur choix et rester en dehors des autres. Il y aurait donc formation non pas d'un, mais de plusieurs *noyaux durs*. En outre, cette structure ne présuppose aucun effort

²⁹Il est presque impossible, en réalité, de donner un caractère officiel à cette proposition, étant donné la difficulté de décider quelles questions seraient sujettes à la *clause d'exemption* et lesquelles en seraient exclues. Par ailleurs, le problème est non seulement que certains pays souhaiteraient avoir cette possibilité, mais que la majorité des membres de l'UE souhaiteront peut-être *garder à distance* un pays en particulier ou ignorer son avis (même si le pays concerné ne bénéficie pas de la *clause d'exemption* pour la décision politique en question). Enfin, pour des questions plus importantes telles que la politique sécuritaire ou monétaire, certains pays *ne peuvent* simplement *pas déroger* sans saper toute la politique.

de démocratisation au niveau européen et ne fournit aucune réponse au sujet de l'éventuelle extension du vote à la majorité.

Cette option diffère également de la suggestion britannique parce qu'elle ne laisse pas complètement libre de choisir, mais semble attribuer aux membres des *noyaux durs* le pouvoir de décider si d'autres pays peuvent les rejoindre ultérieurement.

Solution de rechange à la Commission : un puissant Secrétariat de la PESC

Une autre idée présentant un certain intérêt pour notre étude a été avancée par le ministre italien des Affaires étrangères, Antonio Martino³⁰ : la création d'un Secrétariat puissant (et la désignation d'un Secrétaire général) de la PESC, qui en absorberait la structure actuelle. Différentes possibilités sont envisagées. Le nouveau Secrétaire général de la PESC pourrait avoir un second mandat en tant que Secrétaire général de l'UEO. Il pourrait disposer d'un *pouvoir d'initiative* (semblable à celui du Secrétaire général des Nations unies ou à celui de la Commission européenne), ou pourrait être comparé au Secrétaire général de l'Alliance atlantique. Si l'idée de "double casquette" devait être retenue, il est très vraisemblable que le Traité de Bruxelles deviendrait une partie du titre J du traité de Maastricht et que l'UEO deviendrait un *pilier* statutaire de l'UE soit dans l'immédiat soit plus tard.

Cependant, cette proposition pourrait également créer une fracture à l'intérieur de l'UE, avec une Communauté traitant des questions économiques, monétaires, commerciales et politiques et une Communauté dédiée aux affaires politiques, étrangères et intérieures ainsi qu'à la défense et la sécurité. Cette distinction apparaît déjà quelque peu dans le traité de Maastricht, mais la création d'un nouveau et *puissant* Secrétariat général l'officialiserait, en accentuant la distinction actuelle et, éventuellement, en la perpétuant. Une telle optique pourrait donc rendre la PESC/PDC/DC moins efficace en séparant artificiellement les politiques économiques et monétaires des politiques de sécurité et de défense, et en allant à l'encontre de l'effort de démocratisation de l'UE. En se concrétisant, elle demanderait donc un réexamen attentif des relations entre les différents organes et pouvoirs de l'UE afin que le système reste cohérent.

La perspective d'une communauté politique intégrant la sécurité, les affaires étrangères et intérieures ainsi que la défense, avec un Secrétaire général indépendant ayant un pouvoir d'initiative et exécutif (conduisant éventuellement à l'instauration de règles de vote à la majorité) provoquerait une levée de boucliers.

³⁰Et, semble-t-il, également par le ministre français des Affaires européennes, Alain Lamassoure.

Quelques critères directeurs

L'analyse que nous venons de faire suggère que l'étude des nouvelles options institutionnelles possibles pour la PESC/PDC/DC devrait tenir compte au moins des exigences suivantes :

- la nécessité de conserver et d'accroître la cohérence et l'unité politique du processus et des politiques d'intégration de l'UE ;
- la nécessité d'un degré de flexibilité qui rendra la prise de décision plus efficace sans institutionnaliser de nouvelles divisions ;
- la nécessité d'accélérer le processus d'intégration de l'UEO dans l'UE, en examinant les différentes alternatives possibles ;
- la nécessité d'un engagement dans le sens d'une plus grande démocratisation de l'UE.

PROPOSITIONS DE REFORME INSTITUTIONNELLE

Nous envisageons ici les différentes réformes possibles, en concentrant notre attention sur celles qui sont les plus susceptibles d'appuyer la véritable mise en place de la PDC et, à terme d'une DC. Quatre choix sont théoriquement possibles.

Premièrement : la séparation de l'UE et de l'UEO

Une idée très simple serait d'accepter le processus actuel de séparation progressive entre, d'une part, la PESC de l'UE et les aspects opérationnels des *actions communes* et, d'autre part, la PDC/DC au sein de l'UEO avec ses propres opérations ou *coalitions de volontaires*. Dans la pratique, cette séparation serait fondée sur les résultats attendus du maintien du système actuel. Elle traduirait la distinction entre une UE qui serait seulement une *puissance civile* et une UEO qui serait un *acteur militaire et de défense*. Alors que le lien entre l'UE et l'UEO (créé par le traité de Maastricht) pourrait être maintenu, l'élargissement de l'UE et les sérieuses contraintes imposées par le processus de prise de décision de la PESC causeraient une séparation *de facto*, et rendraient peut-être le système de prise de décision plus complexe.

Une question soulevée par cette option consiste à savoir si l'UEO (et la PDC) pourrai(en)t survivre à une séparation de l'UE, si l'UEO perdait à nouveau tout intérêt et si la PDC disparaissait en tant qu'option *opérationnelle*, à moins d'être mise en oeuvre par l'OTAN. En conclusion, cette option ne correspond pas aux critères de cohérence et d'efficacité précédemment suggérés.

Deuxièmement : l'abandon de Maastricht

Une deuxième possibilité, plus radicale, consisterait à créer un processus de prise de décision complètement nouveau, et une nouvelle institution traitant de la défense et de la sécurité, tout à fait distincte de l'UE, qui pourrait agir à travers l'UEO ou un commandement opérationnel européen *ad hoc*. Certains ont proposé la création d'un Conseil de Sécurité européen (CSE) qui institutionnaliserait les actuelles *coalitions de volontaires*. Il serait ouvert à tous les membres de l'UE souhaitant contribuer efficacement à la DC. Cette proposition peut sembler plus efficace que la précédente, mais elle déposséderait brutalement l'UE de ses pouvoirs et de ses compétences. Elle n'aurait rien à voir avec le traité de Maastricht. Son objectif serait de conférer une nouvelle assise, exclusivement intergouvernementale, au processus d'intégration européenne dans le domaine de la sécurité et des affaires étrangères.

Troisièmement : une Union européenne unique

A l'opposé, on pourrait envisager la *fusion* des traités de l'UE et de l'UEO, et la création d'une seule UE. La stricte cohérence institutionnelle exigerait que toutes les politiques (y compris la PESC, la PDC et la DC) soient *communautarisées*, autrement dit appliquées grâce aux mécanismes déjà mis en place pour les autres politiques de la Communauté européenne. Cette option semble néanmoins difficile à concrétiser, à la fois parce que tous les membres de l'UE ne sont pas disposés à accepter les engagements dérivant de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, et parce que cela exigerait un transfert considérable de souveraineté nationale à l'UE pour garantir l'efficacité d'une DC.

Une autre possibilité serait de décider de *fondre* les traités tout en tirant parti de la situation pour parvenir à une certaine flexibilité sur la question de la *communautarisation* des règles et des procédures de prise de décision. Dans la pratique, la CIG de 1996 pourrait suivre la voie de Maastricht, en choisissant de renforcer une *union unique avec de multiples piliers*, et en faisant de l'UEO un pilier officiel de l'UE analogue à l'Union monétaire et en y maintenant des règles distinctes de prise de décision. Cette approche aura peut-être la faveur de plusieurs pays membres, mais elle exigerait une importante refonte des deux traités. Cela est improbable, et il serait imprudent pour la prochaine CIG de suivre cette voie sans évaluer ses implications ainsi que les différentes procédures possibles de prise de décision. En réalité, alors que cette option devrait avoir pour but une Union européenne *unique*, sa mise sur pied pourrait être réalisée par une approche plus prudente et progressive dont les éléments pourraient également être tirés des suggestions ci-après.

Quatrièmement : unité variable

Le terme d'*unité variable* peut être utilisé pour décrire une façon positive d'organiser la *géométrie variable* de l'UE. Ainsi ouverte à l'inclusion progressive d'autres membres, cette structure devrait chercher à améliorer l'efficacité politique et à accélérer le processus d'intégration. Elle pourrait inclure un certain nombre de caractéristiques et d'options. Les suggestions qui suivent pourraient être concrétisées simultanément, successivement ou partiellement. Cependant, elles devraient être considérées comme une partie intégrante de la *phase de transition* qui prendra fin dès que sera créée une structure de l'UE clairement unifiée.

La délégation des pouvoirs

Une première possibilité serait de partir du principe que le Conseil européen peut *déléguer* son autorité à une seule nation membre ou à un groupe de nations, en définissant les objectifs et les limites politiques (et éventuellement opérationnelles) de l'*action commune*. Il serait ensuite possible d'utiliser la *structure commune* de l'UEO et d'instaurer un mécanisme de partage du fardeau. La décision de déléguer devrait toutefois être unanime.

Identification d'un noyau UEO

Le point de départ d'une *unité variable* efficace pourrait être la proposition de modifier les règles de vote au sein du Conseil européen lorsqu'il est question de PDC/DC. Dans la pratique, chaque fois qu'il y a volonté d'utiliser l'UEO, si les membres du Conseil qui appartiennent également à l'UEO sont unanimes, l'opposition des autres pays ne devrait pas pouvoir bloquer la décision. Ce ne serait pas là un grand changement (l'unanimité resterait nécessaire, même à l'intérieur d'un petit groupe de pays), mais cela pourrait résoudre l'une des difficultés du système actuel : le fait que les pays qui ne sont pas membres de l'UEO détiennent un pouvoir de veto sur la décision de lui demander d'agir.

Organisation d'une géométrie variable

Rendre le système plus efficace exigerait également une meilleure organisation de la *géométrie variable* déjà préconisée par le traité de l'UE pour la PESC, la défense et l'Union monétaire européenne (UEM). Cette réforme devrait avoir les objectifs suivants :

- accroître le lien politique entre l'UE et l'UEO ;
- maintenir la séparation opérationnelle entre les deux ;
- reconnaître les différents rôles nationaux dans la PESC et la PDC ;
- accepter le principe de *coalitions de volontaires* pour des actions européennes spécifiques ;
- accroître la rapidité de la prise de décision et l'efficacité des actions entreprises ;
- appuyer la création d'infrastructures communes, d'organisations opérationnelles ainsi que de programmes militaires et industriels au sein de l'UEO ;
- instaurer un partage du fardeau équitable entre les Européens et décider comment financer un budget opérationnel.

De nombreuses suggestions sont possibles. Une distinction devrait être faite entre les *programmes de défense communs de l'Europe* et les *actions communes*. Les programmes devraient être considérés comme relevant collectivement de l'UEO (par exemple dans les domaines du renseignement, des transmissions de la logistique et du transport stratégique) même si l'initiative en a été prise par un groupe limité de membres. Ces *programmes* seront complétés par des structures permanentes spéciales telles que la Cellule de planification de l'UEO et l'Agence européenne d'armement. Un commandement opérationnel de l'UEO pourrait être créé en coordination avec l'OTAN, en tant que suite donnée au concept de Groupe de Forces interarmées multinationales (GFIM), ou à titre autonome ; ces *programmes* contribueront à la structure commune de la défense européenne au sein de l'UEO.

Les *actions communes* exigeraient une procédure de prise de décision séparée. Le Conseil européen devrait conserver son rôle actuel consistant à identifier les *intérêts et priorités communs* de l'Union (l'unanimité restant nécessaire). A partir de ces *intérêts et priorités*, le Conseil des ministres de l'UE pourrait identifier les cas dans lesquels il est possible de lancer des *actions communes* de sécurité et de défense, sur lesquelles elle demanderait ensuite à l'UEO de se fonder pour agir en tant que de besoin. Le principal changement de procédure devrait avoir lieu à ce stade : le Conseil des ministres de l'UE devrait être autorisé à se prononcer en la matière à la majorité qualifiée (échappant ainsi à l'unanimité actuellement nécessaire). En fait, un tel vote n'équivaldrait pas au lancement d'une action spécifique ou à la prise de nouveaux engagements. La décision du Conseil signifierait simplement dans ce cas que l'UE a invité l'UEO à analyser la situation et à confirmer qu'une action serait possible. Par conséquent, la décision d'entreprendre réellement une *action commune* serait déléguée par le Conseil des ministres de l'UE au Conseil de l'UEO.

Ce dernier, du fait de la demande de l'UE ou simplement en raison des *intérêts et priorités communs* déjà identifiés par l'UE, pourrait décider d'entreprendre une *action commune* (laquelle exigerait une décision unanime de tous les membres de l'UEO).

Une variante limitée de cette procédure pourrait se fonder sur la notion de *coalition de volontaires*, qui pourrait être formée parmi les membres de l'UE pour proposer une *action commune*, cohérente avec la stratégie politique décidée par le Conseil européen. Ensuite, cette proposition devrait recevoir le consentement du Conseil de l'UEO (ou des membres de l'UE appartenant à l'UEO). A ce stade, une *action commune spéciale* pourrait être lancée, avec la participation des seuls pays volontaires. L'importance d'une telle disposition est que la *coalition* pourrait utiliser la *structure commune* de l'UEO, que des solutions pourraient être trouvées par le Secrétariat de l'UEO, selon les différents rôles choisis par les membres et les associés, et que le Secrétariat de l'UEO informerait pleinement le Conseil de l'UEO des décisions prises et de l'évolution de l'*action*.

Si un membre de l'UE souhaitait mettre fin à une *action commune* ou à une *action commune spéciale*, il pourrait réunir de toute urgence le Conseil des ministres de l'UE³¹ et demander qu'il soit procédé à un *vote* : l'action serait poursuivie s'il y avait approbation à la majorité³².

Introduction de l'UEO en tant que composante formelle de l'UE

Le Traité de Bruxelles modifié de l'UEO pourrait être officiellement inclus dans un traité de Maastricht amendé, instituant la reconnaissance par l'UE de sa pertinence pour tous les membres de l'UEO. Les membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'UEO reconnaîtraient donc le rôle de l'UEO dans la PESC et la PDC, et s'engageraient à éviter toute action qui risquerait de le gêner ou d'y être contraire. Une telle décision ne modifierait pas en soi considérablement ce qui a déjà été établi par le traité de Maastricht, sauf en ce qui concerne un point important : l'UEO ferait officiellement partie de l'UE. Le mécanisme actuel, en vertu duquel le Conseil des ministres de l'UE ne peut que *demande* à l'UEO

³¹Il ne pourrait évidemment être mis fin aux *actions* que par une décision du Conseil de l'UEO. Il importe toutefois de conserver à l'UE en tant qu'entité la possibilité de voter en son nom propre lorsqu'il s'agit d'une *action commune*.

³²On pourrait imaginer d'autres procédures de vote, par exemple que l'*action* soit poursuivie si elle était approuvée à la majorité qualifiée, ou qu'il y serait mis fin si la majorité votait contre. En outre, la commission de l'UE pourrait demander un *vote d'avalisation* et la poursuite de l'*action* pourrait, là encore, exiger le consentement du Conseil de l'UE à la majorité qualifiée.

d'agir, deviendrait donc obsolète et le Conseil des ministres de l'UE ordonnerait simplement à l'UEO d'agir.

En tout état de cause, cette modification ne serait acceptable que si l'UE adoptait simultanément d'autres mesures (telles que celles énumérées dans la section ci-dessus) en faisant de l'*unité variable* une véritable réalité et en garantissant l'efficacité du processus de prise de décision de la PDC/DC.

La décision d'inclure le texte du Traité de Bruxelles modifié dans le traité de Maastricht diffère de celle prévoyant de *fondre* les deux traités. Néanmoins, elle serait probablement le point de départ d'une *communautarisation* progressive de la PDC/DC et de l'UEO, pouvant conduire à des amendements substantiels du Traité de Bruxelles modifié. Une modification significative serait que la Commission de l'UE pourrait également proposer au Conseil de l'UEO de lancer une *action commune*. Si la *communautarisation* de l'UEO et de la PDC progressait, cela pourrait signifier que, si une *action commune* était proposée par la Commission, le Conseil de l'UEO prendrait sa décision à la majorité. Par ailleurs, il pourrait se poser le problème de la révision des rôles et des pouvoirs du Secrétaire général de l'UEO. Une telle révision pourrait s'avérer nécessaire si le Secrétaire général de la PESC était également le Secrétaire général de l'UEO. En particulier, il importe de préciser si ce nouveau Secrétaire général à "double casquette" détiendrait ou non les pouvoirs d'initiative et il conviendrait de définir sa relation avec la Commission, le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

COMMANDEMENT ET CONTROLE DES FRUEO

La création d'une PDC, et à plus forte raison ultérieurement d'une DC, pose la question du commandement et du contrôle des forces employées et de tous les problèmes liés à l'opération militaire. Il est, de toute évidence, absolument nécessaire de garantir une ligne de commandement stable, unifiée, efficace et claire allant de l'autorité politique à l'autorité militaire et aux unités militaires elles-mêmes.

Si un commandement dérivé du concept des GFIM était activé, les arrangements et procédures de l'OTAN seraient applicables. Il restera nécessaire d'identifier une seule et nette autorité de l'UEO, responsable devant l'UE ou, plus vraisemblablement, devant le Conseil de l'UEO, et contrôlant le commandement militaire. A l'heure actuelle, ce rôle est joué par la présidence du Conseil de l'UEO. Cet arrangement peut être inefficace si la présidence est assurée par un Etat qui ne participe pas à l'*action commune* en cours. De plus, il est lié aux procédures de

rotation de la Présidence³³. La croissance probable de la *structure commune* de l'UEO et la possibilité de voir plusieurs *actions communes* gérées simultanément, impliquant différentes coalitions de pays, incitent à penser que ce rôle pourrait être joué de façon plus appropriée par le Secrétaire général de l'UEO. Autre possibilité : un représentant européen spécial pourrait être choisi pour commander une ou plusieurs *actions communes*. Dans tous les cas, il conviendrait d'assurer des communications continues et efficaces entre cette autorité, les militaires et les gouvernements et institutions européens.

Un lien pourrait donc être établi entre cette autorité, le Conseil et les autres institutions de l'UE, pour garantir que celle-ci reçoit toutes les informations pertinentes en temps utile et que l'*action commune* reçoit un soutien politique constant de la part de l'UE.

La décision de créer un commandement européen unifié de l'UEO devrait probablement attendre la mise en place d'une DC, et être considérée à la lumière de l'évolution de la relation avec l'OTAN.

FINANCEMENT

Il ne sera pas facile de résoudre l'ambiguïté contenue dans l'article J.11 du traité de Maastricht. Théoriquement, la meilleure solution est que toutes les *actions communes* soient financées par le budget de l'Union européenne. Toutefois, ce budget est limité, et tout plan conçu pour l'accroître rencontrerait des obstacles politiques et techniques considérables. Des ressources limitées signifient également des contraintes étroites sur le nombre, la qualité, la durée et l'ampleur des *actions communes*. Par ailleurs, si les *actions communes* sont considérées comme des *dépenses non obligatoires* du budget, le Parlement européen conservera son pouvoir d'amendement et de codécision (par le biais des limitations qu'il impose avec le Taux d'accroissement maximum). Ce pouvoir accru du Parlement européen peut

³³Il n'y a aujourd'hui aucun lien entre la Présidence de l'UE et celle de l'UEO. Les deux organisations n'ont pas les mêmes membres. Certains proposent de modifier la Présidence de l'UE. Aujourd'hui, l'idée d'élire un Président de l'UE semble susciter moins d'intérêt. Si elle revenait à la mode, il pourrait être toutefois utile d'envisager la possibilité pour le Président de l'UE de devenir le Président de l'UEO. Dans la pratique néanmoins, un tel Président détiendra des pouvoirs très comparables à ceux d'un *puissant* Secrétaire général du Conseil et de la PESC. D'autres suggèrent que la rotation entre les Présidences de l'UE devrait être ralentie, en étant ramenée à un an, comme c'était le cas à l'UEO. On pourrait alors également envisager que la présidence de l'UE ne soit assurée que par les *principaux* pays européens (qui sont également membres de l'UEO) alors que les autres pays recevraient une ou deux vices-présidences, changeant ainsi la nature de la troïka. La même décision pourrait être appliquée à l'UEO. Cela semble très difficile à mettre en oeuvre, mais pourrait permettre aux présidences des deux organisations de coïncider.

indisposer certains pays membres. Il est donc vraisemblable que le double système envisagé à l'article J.11 perdurera pendant quelques années encore.

Mais il est peut-être utile d'identifier quelques améliorations possibles du système actuel. Par exemple, un vaste *fonds d'urgence* pourrait être créé en vue de financer les premières étapes de toutes les *actions communes* (qui serait ensuite alimenté par les contributions des membres concernés dans le cas d'une *action commune spéciale* ou de coalitions *ad hoc*). Une disposition spéciale pourrait être ratifiée par les pays membres, qui ferait la distinction entre le financement de *dépenses non obligatoires* en général et celui des *actions communes* impliquant seulement quelques membres de l'UE, limitant ainsi les pouvoirs du Parlement européen pour le dernier type de dépense.

Un budget séparé de l'UEO sera maintenu, du moins jusqu'à ce que l'UEO devienne une composante intégrale ou un *pilier* de l'UE. Les dépenses liées aux *programmes et structures de défense communs de l'Europe* proposées ci-dessus pourraient être considérées comme une partie normale du budget européen (dans le cadre d'un chapitre ou d'un article) et devraient être traitées en conséquence (et non comme étant exceptionnelles et non obligatoires), même si ce sont seulement ou principalement les membres de l'UEO qui y contribuent. Entre temps, il faudrait que tous les membres de l'UE et de l'UEO et ceux qui participent aux *actions communes*, y compris les pays associés, se mettent d'accord sur un mécanisme de partage du fardeau. L'idée est que tous les pays membres et l'UE en tant que telle reconnaissent, *de jure et de facto*, que la PESC, la PDC et, à terme, la DC sont dans l'intérêt général de l'UE, y compris des membres qui n'y participent pas ou qui ne prennent pas part aux *actions communes*.

LA QUESTION DU CONTROLE DEMOCRATIQUE DE LA PESC ET DE LA PDC

Le rôle du Parlement européen devrait être précisé, même s'il est vraisemblable que les Parlements nationaux conservent leurs droits constitutionnels en matière de défense. Une consultation entre ces deux niveaux pourrait être établie.

L'Assemblée parlementaire de l'UEO sous sa forme actuelle joue le rôle limité que lui a conféré le Traité de Bruxelles modifié. En outre, sa composition (ses membres appartiennent à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) ne reflète pas un lien évident avec les commissions des Parlements nationaux traitant des politiques de défense et de sécurité. Afin d'améliorer la situation actuelle, il pourrait être décidé de créer à la place une *commission parlementaire commune pour la défense européenne* formée par les représentants du Parlement européen, et les membres des commissions des différents parlements nationaux traitant des questions de sécurité et de défense. Cette décision instaurerait un lien

utile entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans des domaines politiques essentiels.

L'existence d'une telle commission pourrait atténuer au moins la méfiance et la résistance de certains pays vis-à-vis du rôle croissant du Parlement européen quant aux questions de politique étrangère, de sécurité et de défense. Elle pourrait donc finalement être dotée de davantage de pouvoirs au regard du budget et du contrôle exercé par l'actuelle Assemblée de l'UEO, qui pourrait être modifiée pour s'y adapter.