



A8-0261/2017

17.7.2017

*****I**

RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (COM(2016)0447 – C8-0264/2016 – 2016/0207(COD))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Arnaud Danjean

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Amendements du Parlement présentés en deux colonnes

Les suppressions sont signalées par des *italiques gras* dans la colonne de gauche. Les remplacements sont signalés par des *italiques gras* dans les deux colonnes. Le texte nouveau est signalé par des *italiques gras* dans la colonne de droite.

Les première et deuxième lignes de l'en-tête de chaque amendement identifient le passage concerné dans le projet d'acte à l'examen. Si un amendement porte sur un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, l'en-tête comporte en outre une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée.

Amendements du Parlement prenant la forme d'un texte consolidé

Les parties de textes nouvelles sont indiquées en *italiques gras*. Les parties de texte supprimées sont indiquées par le symbole ■ ou barrées. Les remplacements sont signalés en indiquant en *italiques gras* le texte nouveau et en effaçant ou en barrant le texte remplacé.

Par exception, les modifications de nature strictement technique apportées par les services en vue de l'élaboration du texte final ne sont pas marquées.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8
OPINION MINORITAIRE.....	12
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LA BASE JURIDIQUE	13
AVIS DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT	24
PROCÉDURE DE LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND.....	42
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND..	43

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (COM(2016)0447 – C8-0264/2016 – 2016/0207(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2016)0447),
 - vu l'article 294, paragraphe 2, l'article 209, paragraphe 1, et l'article 212, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C8-0264/2016),
 - vu l'avis de la commission des affaires juridiques sur la base juridique proposée,
 - vu l'article 294, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu les articles 59 et 39 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission des affaires étrangères et l'avis de la commission du développement (A8-0261/2017),
1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle remplace, modifie de manière substantielle ou entend modifier de manière substantielle sa proposition;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6 bis) L'utilisation de cet instrument devrait être rigoureusement contrôlée et le Parlement devrait être régulièrement informé des activités financées par celui-ci. Il convient de noter que la durée

de cet instrument est strictement limitée à fin du cadre de financement pluriannuel en cours, après quoi la Commission devrait réaliser une évaluation interdisciplinaire détaillée des mesures financées au titre des dispositions sur le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (RCSD) établies par le présent règlement ainsi que des instruments pertinents utilisés par les États membres pour financer le RCSD. Cette évaluation devrait porter sur la cohérence des mesures de RCSD financées par l'Union et ses États membres avec la stratégie globale de l'Union et les objectifs de développement durable des Nations unies. Tout instrument créé à l'avenir pour tenir compte de l'interdépendance entre sécurité et développement devrait s'appuyer sur les conclusions de cette évaluation, n'être mis en place qu'après une consultation publique à grande échelle des diverses parties concernées, et favoriser la coopération civile entre l'Union, des structures publiques ou intergouvernementales locales et régionales ainsi que des ONG en vue d'aider des pays tiers.

Amendement 2

Proposition de règlement Article 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

Article 1 bis

L'aide relevant de l'article 3 bis est financée par le redéploiement au sein de la rubrique IV du budget général de l'Union pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020, sans mobilisation de ressources supplémentaires. Ce redéploiement exclut l'utilisation de crédits alloués à des mesures relevant du

règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil^{1bis}.

^{1 bis} Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La Commission européenne a publié le 5 juillet 2016 une proposition législative visant à soutenir le renforcement des capacités de sécurité et de défense des pays partenaires. L'objectif est de permettre à l'Union de financer, sur son propre budget, des actions de formation ainsi que la fourniture d'équipements non létaux aux forces de sécurité des pays-tiers. Cet appui de l'Union à ses partenaires viendrait soutenir durablement l'efficacité des actions de formation assurées par l'Union, et le développement de l'État de droit.

L'initiative de la Commission vise à renforcer le lien sécurité-développement, établi dès 2003 dans la Stratégie européenne de sécurité¹ («la sécurité est une condition nécessaire du développement») et explicitement rappelé depuis dans tous les documents stratégiques, globaux ou thématiques².

Il est entendu que le lien entre la sécurité et le développement est un principe clé qui sous-tend l'approche intégrée de l'Union à l'égard des crises et des conflits extérieurs. Si la politique de développement a pour objectif la réduction et l'élimination finale de la pauvreté («sans développement et sans éradication de la pauvreté, il n'y aura pas de paix durable»), renforcer les capacités dans le secteur de la sécurité apparaît clairement comme une contribution essentielle aux objectifs de développement durable.

Le Parlement s'est toujours montré en phase avec cette position. Dans son rapport sur l'approche globale de l'Union³, il se félicite ainsi du « lien entre la sécurité et le développement, qui devrait constituer un principe sous-jacent fondamental dans le cadre de l'application d'une approche globale de l'Union ».

Il convient également de noter que l'orientation future du lien sécurité-développement sera réaffirmée sans ambiguïté dans le «consensus européen pour le développement», actuellement en cours de révision.

Cette proposition permet de renforcer la cohérence de l'action de l'Union européenne. Elle permet de mettre en œuvre les objectifs de la Stratégie globale en matière de politique étrangère et de sécurité, présentée en juin 2016 par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans sa priorité numéro 4 « De la vision à l'action », il est souligné la nécessité de renforcer les capacités de ses partenaires pour faire face aux crises extérieures.

Cette nécessité est également rappelée dans la résolution du Parlement sur les opérations de soutien à la paix⁴: «*Le Parlement se félicite de la communication conjointe sur le renforcement des capacités et se joint au Conseil en appelant à son application urgente*». Ce texte enfin s'inscrit dans le prolongement de la communication conjointe d'avril 2015⁵, qui a recensé les lacunes de l'Union européenne dans le renforcement des capacités de ses pays partenaires ainsi que dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS). L'Union procède

¹ Stratégie européenne de sécurité (document 15895/03 du Conseil du 8.12.2003).

² Exemple: Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel datant de 2011

³ Résolution du Parlement européen du 3 avril 2014 sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union, (2013/2146(INI)). Textes adoptés, P7_TA(2014)0286.

⁴ Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur les opérations de soutien de la paix - engagement de l'Union européenne vis-à-vis des Nations unies et de l'Union africaine (2015/2275(INI)). Textes adoptés, P8_TA(2016)0249.

⁵ Communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante au Parlement européen et au Conseil, «Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement - Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises», 28.4.2015, JOIN(2015) 17 final.

actuellement à une évaluation des besoins dans les pays fragiles, notamment en Afrique, et l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) finance déjà des actions dans le cadre de la RSS.

À travers cette proposition, l'Union respecte ses engagements internationaux en matière de développement. Elle tient compte des directives révisées sur l'établissement des rapports relatifs à l'aide officielle au développement (AOD) du CAD de l'OCDE dans le domaine de la paix et de la sécurité élargissant le champ d'application des règles en matière d'AOD au secteur de la sécurité, ainsi que de l'adoption du programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU et de son objectif de développement durable (ODD) n° 16 relatif à la paix et à la justice, qui souligne la nécessité de soutenir les institutions nationales chargées de la sécurité dans les pays fragiles et en conflit.

Cette proposition répond à un besoin urgent et à une attente des acteurs de terrain. Depuis plus de trois ans, des impulsions politiques sont données, sans qu'elles ne soient véritablement traduites par la mise en œuvre de mesures concrètes. En décembre 2013 déjà, le Conseil européen plaide pour un Programme «Train and equip» devenu l'initiative CBSD («Capacity Building and Security Development»). En décembre 2016, les conclusions du Conseil européen insistent sur la nécessité que soit adoptée avant la fin du premier semestre 2017 la proposition législative de la Commission européenne.

Ce texte législatif prend la forme d'un amendement au règlement UE n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix. Dès lors, sa révision consiste uniquement à ajouter un dispositif lui permettant de combler les lacunes existantes du soutien apporté à l'ensemble des acteurs de la sécurité (dont les forces armées), afin de permettre la fourniture de formations et d'équipements destinés à répondre à des besoins urgents, à court et moyen terme, dans le cadre de la réalisation des objectifs en matière de développement durable.

La mise en place rapide de l'initiative CBSD dans les pays partenaires viendrait ainsi compléter et parfaire un dispositif existant.

L'Union européenne dispose déjà de plusieurs instruments permettant de soutenir les forces civiles de sécurité (police) et la justice en finançant certains équipements (véhicules, radios, ...).

Elle n'est cependant pas en mesure de soutenir les forces militaires, alors que, dans certains cas, seules les forces armées sont à même de stabiliser les territoires, en participant à la restauration de la sécurité des populations, au retour de l'administration publique et aux services de base.

Il manque ainsi à l'Union un instrument financier pouvant être activé rapidement et efficacement pour soutenir directement ses partenaires des pays tiers dans le domaine de la sécurité lorsque cela est nécessaire. Sans une capacité à accompagner les efforts de programmes d'équipements utiles et coordonnés, atteindre des résultats positifs continus en termes de formation et de conseil au profit des armées des pays tiers est extrêmement difficile à moyen et long terme.

Cette assistance, nécessaire et urgente, proposée par la Commission, permettrait de combler les lacunes, d'un dispositif qui existe déjà, entre des programmes cherchant à renforcer les forces «civiles» de sécurité et les autres programmes de développement, entre de la formation qui peut être dispensée par les éléments européens et le manque d'équipements des forces locales. L'Union européenne doit pouvoir équiper les forces de sécurité des pays partenaires

qu'elle forme dans le cadre de ses missions.

À titre d'exemple, une aide européenne pourrait permettre le financement d'infrastructures médicales de garnison au Mali où l'Union européenne est déjà présente à travers sa mission militaire EUTM Mali. Il s'agirait de réhabiliter les infrastructures médicales existantes de type infirmerie afin de les amener à un standard de soins acceptable. Ces infirmeries doivent être capables de prodiguer les soins sanitaires élémentaires, y compris les actions en faveur de la protection maternelle et infantile et réaliser les soins médicaux de premier recours. Participer à la construction d'hôpitaux pour soigner les blessés apporterait à l'Union une véritable valeur ajoutée, et contribuerait à la réussite de la mission européenne.

Aujourd'hui, cette absence de financement affecte la crédibilité de l'action extérieure de l'Union, alors même que d'autres acteurs, comme la Chine, la Russie, ou la Turquie ne conditionnant aucunement leur aide aux principes de bonne gouvernance que l'Union promeut, renforcent de manière croissante leurs actions, notamment dans le domaine militaire avec les pays africains.

La Commission envisageait plusieurs possibilités pour financer ces initiatives. Dans son analyse d'impact¹, la Commission conclut qu'une révision de l'IcSP serait, dans un premier temps, l'option la plus appropriée et la plus efficace en matière de renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement. Cet instrument, très flexible, permet de financer un large panel d'actions, sans restriction géographique.

Le financement initial, modeste, de 100 millions d'euros permettrait de compléter des actions déjà en cours, ayant des conséquences très bénéfiques sur la sécurité, le développement et l'économie. A ce stade, aucune incidence n'est prévue sur les budgets nationaux des États membres, même si ce budget pourrait nécessiter un investissement plus important en raison des exigences de sécurité mondiales, ainsi que des activités liées à la RSS.

Le suivi de cette initiative sera abordé dans le cadre des discussions concernant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après-2020 et de l'examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur de l'Union est en cours de préparation pour décembre 2017.

L'encadrement juridique de la proposition est clair, rigoureusement défini et permettra d'éviter toute dérive.

Des gardes fous ont été soigneusement définis pour assurer une utilisation appropriée du règlement:

- Un soutien aux armées des pays tiers ne s'appliquerait qu'à certains pays dans des situations bien définies où le renforcement des capacités de l'armée sert un objectif de développement.
- Les conditions dans lesquelles cette aide financière peut être déclenchée sont précises: elle devra être justifiée par la situation du pays concerné et un accord entre l'État tiers et l'Union.
- L'assistance elle-même est soumise à de restrictions bien délimitées: elle ne pourra pas correspondre à des dépenses militaires récurrentes (salaires pensions), elle ne devra pas recourir à l'acquisition de matériels létaux comme l'achat d'armes ou de munitions, et ne

¹ Analyse d'impact, Renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement, accompagnant le document: (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (SWD(2016) 222 final).

pourra pas concerner des formations spécifiquement dédiées au combat.

Enfin, il est essentiel qu'une attention particulière à la bonne allocation des fonds soit apportée.

D'autre part, le Règlement tel que modifié par le Parlement européen, devra être pleinement conforme aux exigences juridiques des traités. Le financement du renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité sur la base des articles 209 et 212 du traité FUE (c'est-à-dire la coopération au développement d'une part, et la coopération économique, financière et technique d'autre part) est possible, lorsque cela est nécessaire, compte tenu des objectifs de la coopération au développement de l'Union.

Cette base juridique permet d'inclure dans le champ d'application l'ensemble des pays en développement ainsi que d'autres pays fragilisés si les conditions définies sont remplies. L'instrument permettrait d'aider les pays comme le Mali, la RCA ou la Somalie, ainsi que d'autres pays fragiles où les besoins sont réels (Niger, confronté aux débordements terroristes du Mali, le Tchad et le Cameroun).

Concernant la programmation et la mise en œuvre des dispositions nouvellement modifiées, il convient de souligner que les dispositions existantes du règlement de l'IcSP de 2014 seront respectées. Il s'agit des mesures d'aide exceptionnelles et programmes de réponse intérimaires (article 7), des documents de stratégie thématiques et programmes indicatifs pluriannuels (article 8). Il s'agit également d'étendre l'obligation de mettre en œuvre l'aide dans le respect du droit international aux mesures d'aide liées au renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (article 10).

Concernant le rôle du Parlement, les dispositions applicables à l'IcSP s'appliqueront également à toutes les dispositions amendées par le présent règlement. Dans le cas des mesures non programmables, le Parlement est informé par des notes d'information régulières de la Commission au Comité politique et de sécurité. Dans le cas des mesures programmables, le Parlement examine les projets d'actes d'exécution (document de stratégie, programmes indicatifs pluriannuels, programmes d'action annuels) ainsi que des dialogues stratégiques avec les services de la Commission et le SEAE avant chaque exercice pluriannuel de programmation.

Le rapporteur estime que la proposition de la Commission n'est que la première étape d'une politique européenne plus ambitieuse concernant le renforcement des capacités de l'Union dans les pays partenaires. Près d'un an après la publication de la proposition de la Commission européenne, le Parlement européen doit prendre ses responsabilités et adopter rapidement ce texte, outil essentiel pour appuyer, dans la durée, la stabilité des pays tiers, le développement de l'état de droit et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne.

OPINION MINORITAIRE

exprimée par le groupe GUE/NGL, conformément à l'article 52 bis, paragraphe 4, du règlement intérieur: Sabine Lösing, Miguel Urban Crespo, Javier Couso Permuy, Takis Hadjigeorgiou

Le rapport soutient l'initiative de la Commission visant à élargir la portée de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix pour y inclure le renforcement des capacités militaires. L'objectif de ce rapport est de contourner les règles en vigueur en matière de financement au titre du budget de l'Union, qui excluent les activités destinées à financer le secteur de la défense et les acteurs militaires dans les pays tiers.

Nous nous opposons à ce rapport pour les raisons suivantes:

- il soutient l'utilisation de l'aide au développement à des fins militaires;
- il demande le financement du renforcement des capacités des forces armées;
- il plaide en faveur du paiement des équipements et de la formation des forces armées dans des pays tiers;
- il encourage le secteur de la défense et ses entreprises, qui se développeront grâce à des programmes de renforcement des capacités financés par l'Union;
- il renforce l'interdépendance entre sécurité et développement;
- il va à l'encontre de l'article 41, paragraphe 2, du traité UE, qui exclut le recours au budget de l'Union pour les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Nous demandons:

- que l'instrument contribuant à la stabilité soit utilisé à des fins purement civile;
- que l'aide au développement ne soit pas utilisée à des fins militaires;
- que des mesures soient prises en faveur de l'éradication de la pauvreté, de la prévention des conflits, de la non-prolifération et du désarmement;
- que le budget de l'Union ne serve en aucun cas au financement militaire, et que l'article 41, paragraphe 2, du traité UE fasse l'objet d'une interprétation stricte.

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LA BASE JURIDIQUE

M. Elmar Brok
Président
Commission des affaires étrangères
BRUXELLES

Objet: avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (COM(2016)447 - 2016/0207(COD))

Monsieur le Président,

Lors de la réunion des coordinateurs du 11 juillet 2016, la commission des affaires juridiques a décidé, en vertu de l'article 39, paragraphe 3, du règlement intérieur, d'examiner d'office la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (COM(2016)447). Par lettre du 15 novembre 2016, la présidente de la commission du développement, a en outre demandé à la commission des affaires juridiques de vérifier, conformément à l'article 39 du règlement intérieur, la validité de cette base juridique. La proposition se fonde sur l'article 209, paragraphe 1, du traité FUE, relatif à l'adoption des mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, et sur l'article 212, paragraphe 2, relatif aux actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers autres que les pays en développement.

La commission a examiné la question susmentionnée à sa réunion du 13 juillet 2017.

I – Contexte

Le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil (ci-après dénommé instrument contribuant à la stabilité et à la paix)¹ prévoit des mesures d'assistance technique et financière destinées à prévenir et traiter les crises et à renforcer la stabilité et la paix. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'instrument susmentionné ajoutent une nouvelle forme d'aide de l'Union visant spécifiquement à renforcer la capacité des acteurs militaires dans les pays tiers en cas de circonstances exceptionnelles. La proposition de la Commission découle du fait que **la sécurité et le développement semblent étroitement liés** et, partant, que soutenir les systèmes de sécurité des pays partenaires, dans le cadre d'un processus de réforme plus vaste visant à fournir des dispositifs de sécurité efficaces et responsables à l'État et aux citoyens contribuerait à la réalisation des objectifs de l'Union que sont le développement inclusif et durable et l'État de droit.

¹ Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1-10).

L'interdépendance entre sécurité et développement apparaît en fait dans le règlement n° 1717/2006 instituant un instrument de stabilité (ci-après dénommé instrument de stabilité)¹, prédécesseur de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix. L'objectif de cet instrument de stabilité était d'engager des actions de coopération au développement ainsi que des actions de coopération financière, économique et technique avec les pays tiers². Son champ d'action englobait à l'origine des opérations de veille militaire et de maintien de la paix³. Cette disposition, abandonnée lors de la négociation du règlement entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, figurait à l'article 2, point a):

«des opérations de veille militaire et de maintien ou de soutien de la paix (y compris celles comportant un élément civil) menées par des organisations régionales et sous-régionales et d'autres coalitions d'États opérant avec l'approbation des Nations unies; mesures pour renforcer la capacité de telles organisations et de leurs membres participants à planifier, exécuter et assurer le contrôle politique effectif de telles opérations»

II – Articles pertinents des traités

L'article 209, paragraphe 1, et l'article 212, paragraphe 1, figurant dans la cinquième partie, intitulée «L'action extérieure de l'Union», du traité FUE, servent de base juridique à la proposition de la Commission. Ils sont libellés comme suit (soulignement ajouté):

Article 209 du traité FUE
(ancien article 179 du traité CE)

*1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la **procédure législative ordinaire**, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique. [...]*

Article 212 du traité FUE
(ancien article 181 A du traité CE)

*2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la **procédure législative ordinaire**, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du paragraphe 1.*

Le paragraphe 1 de l'article 212 du traité FUE est libellé comme suit (soulignement ajouté):

Article 212 du TFUE
(ancien article 181 A du traité CE)

*1. Sans préjudice des autres dispositions des traités, et notamment de celles des articles 208 à 211, l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement. **Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure.***

¹ JO L 327/1 du 24.11.2006.

² Article premier, paragraphe 1 du règlement n° 1717/2006 instituant un instrument de stabilité.

³ COM(2004) 630 final, Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de stabilité, Bruxelles, 29 septembre 2004.

Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

L'article 208 du traité FUE, sur lequel se base l'adoption des mesures de coopération au développement est libellé comme suit (soulignement ajouté):

Article 208 du TFUE
(ancien article 177 du traité CE)

1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. [...]

Le renvoi aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne, oblige à citer l'article 21 du traité UE (soulignement ajouté):

Article 21 du traité UE

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: **la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.** [...]

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin:

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- d) **de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;**
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;
- f) de 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) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine; et

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs. L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.

L'article 24, paragraphe 1 du traité UE permet également de déterminer la base juridique appropriée. Il est libellé comme suit (soulignement ajouté):

Article 24 du traité UE
(ancien article 11 du traité UE)

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.

*La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. **Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.** Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. **Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.** [...]*

L'article 40 du traité est libellé comme suit:

Article 40 du traité UE

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

III – Base juridique proposée

La Commission propose les articles 209, article premier, et 212, article 2, du traité FUE comme base juridique appropriée de la modification du règlement (UE) n° 230/2014. Les deux dispositions figurent au titre III consacré à l'action extérieure de l'Union et intitulé «La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire», qui rassemble les anciens titres XX (articles 177 à 181 du traité CE) et XXI (article 181 bis du traité CE) figurant dans la troisième partie du traité instituant la Communauté européenne, et qui permettent à la Communauté (aujourd'hui l'Union) d'engager des actions de coopération tant avec les pays en développement (articles 177 à 188 du traité CE) qu'avec les pays industrialisés (article 188 bis du traité CE).

Le choix de la base juridique appropriée est une question récurrente dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, notamment pour ce qui concerne l'interdépendance entre la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et les politiques de coopération au développement et de coopération économique, financière et technique. Cette incertitude est due aux dispositions très diverses qui régissent ces domaines dans les différents pays et à l'interaction étroite des différentes politiques de l'Union. Ainsi, la coopération au développement et dans les domaines économique, financier et technique est conforme au modèle d'intégration de l'Union européenne. Celui-ci permet au Parlement, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, de prendre une part active au processus décisionnel qui fait suite à une proposition de la Commission et soumise à la juridiction de la Cour de justice¹. Pour la politique de sécurité et de défense commune en revanche, le Conseil adopte les mesures proposées, le plus souvent à l'unanimité, et se contente d'en informer le Parlement. La Cour de justice n'est pas compétente dans ce domaine².

C'est dans ce contexte que la commission des affaires juridiques a décidé de se pencher sur la base juridique applicable à la proposition de modification du règlement n° 230/2014. L'Union doit-elle adopter ce texte sur la base juridique régissant la coopération au développement et la coopération économique, financière et technique ou sur celle dont dépend la politique de sécurité et de défense commune? La réponse à cette question servirait non seulement à déterminer la procédure appropriée pour l'adoption du texte proposé mais permettrait également de définir ses caractéristiques juridiques et ses implications.

IV – Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le choix de la base juridique

La Cour de justice a toujours considéré que la question de la base juridique appropriée était un choix de nature constitutionnelle, qui permet de garantir le respect du principe de l'attribution des compétences (article 5 du traité UE) et de déterminer la nature et l'étendue des compétences de l'Union³. Selon la jurisprudence constante de la Cour, «le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte».⁴ Le choix d'une base juridique erronée peut donc justifier l'annulation de l'acte concerné. Dans ce contexte, le souhait d'une institution de participer plus activement à l'adoption d'un acte déterminé, le contexte de l'adoption de cet acte, et le travail effectué à un autre titre dans

¹ Article 209, paragraphe 1, du TFUE:

² Article 24, paragraphe 1, alinéa 2, du traité UE et article 275 du traité FUE.

³ Avis 2/00 Rec. 2001, p. I-9713, point 5.

⁴ Affaire C-45/86, Commission/Conseil (préférences tarifaires généralisées), Rec. 1987, p. 1439, point 5; Affaire C-411/06, Commission/Parlement et Conseil, Rec. 2009, p. I-7585.

le domaine d'action dont relève cet acte sont sans incidence sur le choix de la base juridique idoine.¹

Si l'examen d'un acte démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il se décompose en deux éléments, et si l'un de ceux-ci est identifiable comme principal ou prépondérant tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou l'élément principal ou prépondérant.² Cependant, lorsqu'un acte poursuit plusieurs objectifs à la fois ou qu'il se décompose en plusieurs éléments, liés de façon indissociable sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes³ sous réserve que les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases ne soient pas incompatibles ni ne portent atteinte aux droits du Parlement européen.⁴

V – But et contenu de l'acte proposé

L'objectif de la présente proposition, tel qu'indiqué par la Commission dans son exposé des motifs, est d'insérer *«un nouvel article sous le Titre II du règlement (UE) n° 230/2014 afin d'étendre l'aide de l'Union, dans des circonstances exceptionnelles, au renforcement des capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires, de manière à contribuer au développement durable et, en particulier, à l'instauration de sociétés pacifiques et ouvertes»*.⁵ Selon l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de la Commission, les objectifs généraux de cette initiative sont de deux ordres: d'une part veiller à ce que des situations d'instabilité et de conflit ne compromettent pas l'aide au développement de l'UE en faveur des pays fragiles en développement, en permettant à l'ensemble des acteurs de la sécurité, dont l'armée, d'assurer la stabilité, la paix et l'ordre public; et d'autre part de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté.⁶

Dans ce contexte, le considérant 3 dispose qu'il est essentiel de soutenir les acteurs du secteur de la sécurité, notamment les acteurs militaires, dans des circonstances exceptionnelles, dans un contexte de prévention des conflits, de gestion des crises ou de stabilisation, afin de garantir des conditions appropriées en vue du développement et de l'éradication de la pauvreté. Il souligne également que ces actions visent à garantir la protection des populations civiles dans les zones touchées par des conflits, des crises ou la fragilité, et qu'elles contribuent à la protection des populations civiles dans les zones touchées par des conflits, des crises ou la fragilité, et contribuent à la bonne gouvernance, à l'efficacité du contrôle démocratique et au respect des droits de l'homme et des principes de l'État de droit. Les considérants 2, 4 et 5 réaffirment le lien étroit qui unit la sécurité et le développement durable, et font, à cet égard, référence au programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies⁷, aux conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 et à la

¹ Affaire C-269/97, Commission/Conseil, Rec. 2000, p. I-2257, point 44.

² Affaire C-137/12, Commission/Conseil, EU:C:2013:675, point 53; affaire C-490/10, Commission/Conseil, EU:C:2012:525, point 45; affaire C-155/07, Parlement/Conseil, Rec. 2008, p. I-08103, point 34.

³ Affaire C-211/01, Commission/Conseil, Rec. 2003, p. I-08913, point 40; affaire C-178/03, Commission/Parlement et Conseil, Rec. 2006, p. I-107, points 43 à 56.

⁴ Affaire C-300/89, Commission/Conseil («dioxyde de titane»), Rec. 1991, p. I-2867, points 17 à 25; Affaire C-268/94, Portugal/Conseil, Rec. 1996, p. I-6177.

⁵ COM (2016) 447 final.

⁶ SWD(2016)222 final.

⁷ Nations unies, A/RES/70/1, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015.

communication conjointe intitulée «Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises».¹

Plus précisément, la proposition prévoit que l'aide de l'Union aux acteurs de la sécurité pourrait inclure les acteurs militaires dans des circonstances exceptionnelles, dans le cadre d'un processus de réforme plus large de la sécurité et conformément à **l'objectif premier de la réalisation du développement durable** (ajout d'un nouvel alinéa à l'article 1, paragraphe 2). L'article 3 bis réaffirme en son premier paragraphe qu'afin de contribuer au développement durable et, en particulier, à l'avènement de sociétés stables, pacifiques et ouvertes, l'aide de l'Union peut être utilisée, dans des circonstances exceptionnelles, afin de renforcer la capacité des acteurs militaires dans les pays partenaires. Le paragraphe 2 explique qu'à cette fin, l'aide de l'Union doit prendre la forme de programmes de renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement, notamment la formation, le mentorat et le conseil, ainsi que la fourniture d'équipements, les améliorations aux infrastructures et la prestation d'autres services. Cette forme d'aide ne devrait être utilisée **qu'en dernier ressort**, lorsque le recours à des acteurs non militaires ne permet pas l'avènement de sociétés stables, pacifiques et ouvertes. Cela serait le cas si le fonctionnement des institutions publiques, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales étaient gravement menacés, ou si les institutions publiques n'étaient plus en mesure de faire face à cette menace; et sous réserve d'un accord entre le pays concerné et la communauté internationale ou l'Union européenne sur le fait que l'armée est essentielle à la stabilité, à la paix et au développement, particulièrement dans des contextes fragiles et en période de crise. En outre, le paragraphe 4 limite la portée de l'aide militaire en prévoyant qu'elle ne doit pas servir à financer les dépenses militaires récurrentes, l'achat d'armes et de munitions, ou la formation uniquement destinée à contribuer à la capacité de combat des forces armées. Enfin, le paragraphe 5 réaffirme que l'objectif de l'aide militaire doit être de promouvoir l'appropriation par le pays partenaire, de permettre le développement des éléments nécessaires et des bonnes pratiques requises pour garantir la durabilité à moyen et long terme et de promouvoir l'État de droit et les principes inscrits dans le droit international.

D'autres modifications mineures apportées à l'article 7, paragraphe 1, à l'article 8, paragraphe 1, et à l'article 10, paragraphe 1, de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix visent à introduire une référence croisée au nouvel article 3 bis. Enfin, l'article 13, paragraphe 1, est modifié pour augmenter de 100 millions d'euros l'enveloppe financière destinée à la mise en œuvre du règlement.

VI – Analyse et choix de la base juridique appropriée

La Commission propose les articles 209, article premier, et 212, article 2, du traité FUE comme base juridique appropriée de la modification du règlement (UE) n° 230/2014. Conformément à l'article 209, paragraphe 1, du traité FUE, les colégislateurs de l'Union, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement qui, conformément à l'article 208, paragraphe 1, du traité FUE, sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union et dont l'objectif premier est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication. L'éradication de la pauvreté est un objectif également évoqué à l'article 21, paragraphe 2, du traité UE (Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union). Il semble qu'en isolant cet objectif précis,

¹ JOIN(2015) 17 final du 28 avril 2015.

l'article 208, paragraphe 1, du traité FUE, suggère que des mesures de coopération pourraient être mises en œuvre pour réaliser les autres objectifs énumérés à l'article 21, paragraphe 2, du traité UE, sous réserve qu'il s'agisse d'objectifs secondaires.¹

L'arrêt Portugal/Conseil confirme la définition très large donnée par l'Union européenne à sa politique de coopération au développement, en ce qui concerne les accords de coopération au développement. Dans cette affaire, la Cour de justice a conclu que (soulignement ajouté)²:

*«Il convient de considérer que la présence, dans un accord de coopération au développement, de clauses concernant différentes matières spécifiques ne saurait modifier la qualification de cet accord **qui doit être faite en considération de l'objet essentiel de celui-ci et non en fonction des clauses particulières, à condition que ces clauses ne comportent pas des obligations d'une telle portée dans les matières spécifiques visées que ces obligations constituent en réalité des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement**».*

Dans l'affaire C-403/05, Parlement/Commission, la Cour a confirmé que la coopération au développement était (soulignement ajouté):³

*«non seulement le développement économique et social durable de ces pays, leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale ainsi que la lutte contre la pauvreté, **mais également le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, tout en respectant les engagements pris dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales».*

Selon la note élaborée en 2004 par le service juridique du Parlement sur le choix de la base juridique de l'instrument de stabilité, prédécesseur de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (lequel prévoyait initialement une disposition similaire concernant les capacités militaires dans des circonstances exceptionnelles):⁴

Les mesures de maintien et de soutien de la paix peuvent clairement être considérées comme contribuant à l'objectif de développement de la démocratie et de l'État de droit. Tel qu'ils sont libellés, l'article 179 (aujourd'hui, article 209, paragraphe 1, du traité FUE) et l'article 181 bis, (aujourd'hui, article 212, paragraphe 2, du traité FUE) du traité CE n'exclut pas le financement d'opérations de maintien de la paix pour réaliser les objectifs fixés. La jurisprudence de la Cour a en outre établi que la politique de coopération au développement de l'Union devait être interprétée au sens large.⁵

Dans sa note du 6 janvier 2017, le service juridique du Parlement a confirmé que les circonstances exceptionnelles justifiant que des mesures de renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement soient adoptées au titre de l'instrument contribuant à

¹ Affaire C-91/05, Commission/Conseil, Rec. 2008, p. I-3651, point 73; affaire C-377/12, Commission/Conseil, Rec. 2014, p. I- 3651, ECLI:EU:C:2014:1903, paragraphe 37; P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013, Oxford University Press, p. 211 et 212).

² Affaire C-268/94, République portugaise/Conseil de l'Union européenne, Rec. 1996, p. I-6177, paragraphe 39.

³ Affaire C-403/05, Parlement/Commission, Rec. 2007, p. I-9045, paragraphe 56.

⁴ SJ-0746/04.

⁵ Affaire C-268/94, Portugal/Conseil, Rec. 1996, p. I-6177, paragraphe 37.

la stabilité et à la paix pourraient permettre une autre interprétation, selon laquelle la composante militaire visée à l'article 3 bis est à la fois accessoire et nécessaire. L'article 3 bis, paragraphe 4, confirme d'ailleurs ce fait en excluant tout soutien de nature strictement militaire, ce qui pourrait être encore renforcé en liant plus explicitement et étroitement cet instrument à la politique de coopération au développement de l'Union.¹ Comme l'ont confirmé les services de la Commission dans leur note du 2 février 2017 sur la base juridique et la procédure n° 2016/0207 (COD) élaborée à la demande de la commission des affaires juridiques, la proposition poursuit un objectif de développement en faisant intervenir un acteur tiers, l'armée, qui n'agit pas en qualité de composante militaire mais poursuit exclusivement des objectifs civils.²

Conformément à la communication conjointe de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 avril 2015, intitulée «Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises»³, le renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité peut être axé sur les forces civiles et de police, mais également sur l'armée. La stratégie européenne de sécurité de 2003 déclare que la sécurité est une condition préalable au développement, car les conflits détruisent les infrastructures, y compris sociales, favorisent la criminalité, font fuir les investisseurs et entrave l'activité économique.⁴ Enfin, au sens du consensus européen pour le développement, l'objectif premier de la coopération au développement est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, ce dernier incluant «**la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux**»⁵. Qui plus est, le consensus européen entend «guider la planification et la mise en œuvre de la composante *Aide au développement* de tous les instruments et stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers», Par composante «aide au développement», on entend l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) telle qu'elle est définie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.⁶ Dans le contexte de la révision des directives en matière d'APD, le financement des forces militaires des pays partenaires n'est possible que lorsque des circonstances exceptionnelles exigent que l'armée fournisse des services de développement dans le cadre de sa mission de rétablissement de l'état de droit. Il est en revanche exclu d'octroyer une aide pour des dépenses d'ordre strictement militaire.⁷ Les situations dans lesquelles les pouvoirs publics sont impuissants à instaurer une société pacifique et ouverte ne sont par conséquent pas couvertes par les directives révisées en matière d'APD, et le règlement proposé considère qu'il est possible de dépasser l'aide publique au développement et d'utiliser l'armée comme prestataire de services de développement.⁸ Du point de vue juridique, les directives en matière d'APD n'opposent pas de limites contraignantes à l'application de l'article 208 du traité FUE et le règlement relatif à l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix ne soumet pas son application à la

¹ SJ-0729/16, p.10.

² S.j.i(2017)303958, p.2.

³ JOIN(2015) 17 final.

⁴ *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (Bruxelles, 12 décembre 2003), p. 11-13.

⁵ JO 2006/C, 46/1, paragraphes 5, 7 et 42; et point 40 des conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire C-377/12, (2014).

⁶ OJ 2006 C 46/1, p.8.

⁷ Directives relatives à l'établissement de rapports du 17 février 2017, document DCD/DAC(2016)3/FINAL du 8 avril 2016 de l'OCDE, paragraphes 96-98.

⁸ S.j.i(2017)303958, p.3.

conditionnalité en matière d'APD.¹

Toutefois, comme reconnu dans l'analyse d'impact jointe à la proposition, le renforcement des capacités militaires et de défense à des fins autres que la coopération au développement empièterait de fait sur la mission de la PESC et enfreindrait l'article 40 du traité UE, qui a introduit le principe de «**mutuelle non-ingérence**» entre les actions extérieures de l'Union liées à la PESC et celles qui ne le sont pas.² De la même façon, les mesures visant principalement à financer les forces militaires de pays tiers à des fins de défense devraient relever de la PESC et ne pas être associées à une base juridique sans rapport avec elle. Cela a été confirmé par la Cour dans l'affaire C-263/14, Parlement/Conseil:

«S'agissant des actes adoptés sur le fondement d'une disposition relative à la PESC, il incombe à la Cour de veiller, notamment, au titre de l'article 275, second alinéa, premier membre de phrase, du traité FUE, et de l'article 40 du traité UE, à ce que la mise en œuvre de cette politique n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du traité FUE. Le choix de la base juridique appropriée d'un acte de l'Union revêt une importance de nature constitutionnelle, le recours à une base juridique erronée étant susceptible d'invalidier un tel acte, notamment, lorsque la base juridique appropriée prévoit une procédure d'adoption différente de celle qui a effectivement été suivie. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union, y compris celui adopté en vue de la conclusion d'un accord international tel que celui en cause en l'espèce, doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte.»³

En ce sens, la composante militaire de la proposition de règlement doit être replacée dans le contexte plus large des objectifs et du contenu de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix. À cette fin, il convient de prendre en compte le caractère de «dernier recours» de la réforme proposée et la stricte délimitation des occasions permettant de considérer le recours à l'assistance militaire comme le seul moyen efficace de contribuer à l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes. En outre, la proposition interdit que l'aide de l'Union soit utilisée pour financer les formations militaires exclusivement destinée à renforcer la capacité de combat des forces armées, les dépenses militaires ordinaires et l'achat d'armes et de munitions, ce qui semble indiquer que l'objectif de la proposition est de contribuer à la sûreté et à la sécurité des populations civiles des pays tiers.⁴ Cette possibilité est également limitée par l'obligation faite à la Commission d'élaborer des procédures appropriées de suivi et d'évaluation (paragraphe 6 de la même disposition). Les modalités de suivi et d'évaluation sont également établies aux articles 12 et 13 du règlement (UE) n° 236/2014, qui s'applique à tous les instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, notamment à l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

À la lumière de ce qui précède, on peut établir que l'objectif du règlement proposé est de

¹ SJ-0729/16, p.7-8.

² P. van Elsuwege, «EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance between Delimitation and Consistency», Common Market Law Review, volume 47, 2010, p. 1002.

³ Arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, paragraphes 42 à 43.

⁴ SJ-0746/04, pour une argumentation analogue par le service juridique du Parlement dans le cadre de l'instrument de stabilité, prédécesseur de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

contribuer au développement durable et à l'avènement de sociétés stables, pacifiques et ouvertes par la promotion de la bonne gouvernance au sein de l'administration publique, y compris les ministères de la défense et les forces armées, qui relèvent du pouvoir exécutif, sous réserve que ce soit sous contrôle civil et dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le seul recours à des acteurs non militaires ne permet pas de parvenir au développement durable.

VII - Conclusion et recommandation

À la lumière de ce qui précède, et bien que la proposition de la Commission introduise des obligations visant à développer et à consolider l'État de droit et la bonne gouvernance par le renforcement du contrôle civil sur l'armée dans les pays tiers, ce qui la lie à la PESC et à la PESD, ses objectifs premiers sont de contribuer au développement et de soutenir les politiques de coopération économique, financière et technique qui permettront de construire des sociétés pacifiques et ouvertes, lesquelles sont essentielles à la concrétisation du développement durable. Étant donné que ces objectifs premiers sont indissociablement liés, aucun n'étant secondaire ou indirect par rapport à l'autre¹, l'article 209, paragraphe 1, et l'article 212, paragraphe 2, du traité FUE devraient servir de base juridique valide et appropriée pour la proposition.

Lors de la réunion des coordinateurs du 13 juillet 2017, la commission des affaires juridiques a décidé, par 10 voix pour, 7 voix contre et 6 abstentions², de vous recommander de choisir l'article 209, paragraphe 1, et l'article 212, paragraphe 2, du traité FUE en tant que base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pavel Svoboda

¹ Affaire C-411/06, Commission/Parlement et Conseil, Rec. 2009, p. I-7585.

² Étaient présents au moment du vote final: Pavel Svoboda (président), Jean-Marie Cavada (vice-président, rapporteur), Mady Delvaux (vice-présidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice-présidente), Axel Voss (vice-président), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.

5.7.2017

AVIS DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT

à l'intention de la commission des affaires étrangères

sur la proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix
(COM(2016)0447 – C8-0264/2016 – 2016/0207(COD))

Rapporteure pour avis: Linda McAvan

JUSTIFICATION SUCCINCTE

La proposition législative vise à modifier le règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, en vue d'y insérer un nouvel article permettant à l'Union d'étendre son assistance, dans des circonstances exceptionnelles, au renforcement des capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires, avec pour principal objectif déclaré le développement durable et l'instauration de sociétés pacifiques et ouvertes.

La rapporteure adhère à la ligne générale de la proposition de la Commission, mais préconise de suivre de près les activités devant être financées au titre du nouvel instrument et souligne qu'il convient de réaliser une évaluation intégrale, transparente et interdisciplinaire des activités de renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement (RCSD).

La rapporteure rappelle en outre que l'objectif premier de la politique de coopération au développement de l'Union est la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté (article 208, paragraphe 1, du traité FUE), et que l'instrument pour la coopération au développement ou le fonds européen de développement ne devraient pas contribuer aux activités de RCSD.

AMENDEMENTS

La commission du développement invite la commission des affaires étrangères, compétente au fond, à prendre en considération les amendements suivants:

Amendement 1

Proposition de règlement Visa 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 24, son article 40 et son article 41, paragraphe 2,

Justification

Références aux articles pertinents sur la PESC dans le traité.

Amendement 2

Proposition de règlement Considérant 1

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1) Le consensus européen pour le développement de 2005 a reconnu le lien entre la sécurité et le développement¹⁶.

(1) Le consensus européen pour le développement de 2005 a reconnu le lien entre la sécurité et le développement *et mis l'accent sur leur nature complémentaire¹⁶, tandis que le programme pour le changement de 2011^{16 bis} a souligné la corrélation entre développement et sécurité.*

¹⁶ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», JO C 46 du 24.2.2006.

¹⁶ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», JO C 46 du 24.2.2006.

^{16 bis} *Communication de la Commission: «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement», 13 octobre 2011 (COM(2011)0637 final).*

Amendement 3

Proposition de règlement Considérant 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1 bis) La politique de développement de l'Union devrait avoir pour objectif principal la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté, comme le dispose clairement l'article 208, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union (traité FUE), et reposer sur le principe d'efficacité du développement. Il convient donc que le financement des activités de renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement prévu par le présent règlement provienne d'instruments autres que l'instrument pour la coopération au développement ou le fonds européen de développement, afin que les fonds relevant de ceux-ci soient principalement alloués à la réduction et à l'éradication de la pauvreté.

Justification

Les instruments relatifs à la sécurité doivent être financés par des lignes budgétaires spécifiques consacrées à la sécurité. L'instrument de financement de la coopération au développement et le fonds européen de développement doivent respecter l'obligation définie par le traité de les utiliser pour l'éradication de la pauvreté.

Amendement 4

Proposition de règlement Considérant 1 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1 ter) L'Union devrait tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les pays en développement, conformément à

l'article 208 du traité FUE; par conséquent, étant donné qu'il est impératif d'éviter toute subordination de l'aide et de la coopération au développement à la politique de sécurité ou de défense, les instruments financiers extérieurs, y compris l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, doivent être utilisés dans cet esprit.

Amendement 5

Proposition de règlement Considérant 2

Texte proposé par la Commission

(2) Le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, adopté en septembre 2015, ***souligne qu'il est important de favoriser l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives, à la fois en tant qu'objectif de développement durable (ODD n° 16) et afin d'obtenir d'autres résultats dans le domaine de la politique de développement.*** L'objectif n° 16 demande spécifiquement d'«appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement».¹⁷

¹⁷ Nations unies, A/RES/70/1, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, le 25 septembre 2015.

Amendement

(2) Le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, adopté en septembre 2015, ***défini les objectifs de développement durable (ODD), dont le premier porte sur l'éradication de la pauvreté (ODD n° 1). L'ODD n° 16 souligne qu'il est important de favoriser l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives.*** L'objectif n° 16 demande spécifiquement d'«appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement».¹⁷

¹⁷ Nations unies, A/RES/70/1, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, le 25 septembre 2015.

Amendement 6

Proposition de règlement Considérant 3

(3) ***Il est essentiel de soutenir les acteurs*** du secteur de la sécurité des pays tiers, notamment ***les acteurs militaires***, dans des circonstances exceptionnelles, dans un contexte de prévention des conflits, de gestion des crises ou de stabilisation, afin de garantir des conditions appropriées en vue ***du développement et de l'éradication de la pauvreté***. Ces actions sont particulièrement nécessaires afin de garantir la protection des populations civiles dans les zones touchées par des conflits, des crises ou la fragilité. La bonne gouvernance, un contrôle démocratique et une surveillance civile efficaces du système de sécurité, notamment des forces militaires, ainsi que le respect des droits de ***l'homme*** et des principes de ***l'État*** de droit sont des caractéristiques essentielles ***d'un État*** qui fonctionne bien dans tout contexte, et ***doivent être encouragés au moyen d'un soutien aux pays tiers en vue d'une réforme plus vaste du secteur*** de la sécurité.

(3) ***La réforme*** du secteur de la sécurité des pays tiers, notamment ***le soutien aux forces armées*** dans des circonstances exceptionnelles, dans un contexte de prévention des conflits, de gestion des crises ou de stabilisation, afin de garantir des conditions appropriées, ***y compris la bonne gouvernance***, en vue ***de l'utilisation efficace de la coopération au développement, dont l'objectif principal est l'éradication de la pauvreté***. Ces actions sont particulièrement nécessaires afin de garantir la protection des populations civiles dans les zones touchées par des conflits, des crises ou la fragilité. La bonne gouvernance, un contrôle démocratique et une surveillance civile efficaces du système de sécurité, notamment des forces militaires, ainsi que le respect des droits de ***l'homme*** et des principes de ***l'État*** de droit sont des caractéristiques essentielles ***d'un État*** qui fonctionne bien dans tout contexte. ***L'utilisation de cet instrument devrait être rigoureusement contrôlée et le Parlement devrait être régulièrement informé des activités financées par celui-ci. Il convient de noter que la durée de cet instrument est strictement limitée à fin du cadre de financement pluriannuel en cours, après quoi la Commission devrait réaliser une évaluation interdisciplinaire détaillée des mesures financées au titre des dispositions sur le RCSD établies par le présent règlement ainsi que des instruments pertinents utilisés par les États membres pour financer le RCSD. Cette évaluation devrait porter sur la cohérence des mesures de RCSD financées par l'Union et ses États membres avec la stratégie globale de l'Union et les objectifs de développement durable des Nations unies. Tout instrument créé à l'avenir pour tenir compte de l'interdépendance entre sécurité et développement devrait s'appuyer sur les conclusions de cette évaluation, n'être mis en place qu'après***

une consultation publique à grande échelle des diverses parties concernées, et favoriser la coopération civile entre l'Union, des structures publiques ou intergouvernementales locales et régionales ainsi que des ONG en vue d'aider des pays tiers.

Amendement 7

Proposition de règlement Considérant 6

Texte proposé par la Commission

(6) Les conclusions du Conseil sur la politique de sécurité et de défense (PSDC) du 18 mai 2015 recommandaient d'explorer les pistes visant à renforcer la cohérence et la coordination entre les actions menées par l'UE dans les domaines de la sécurité et du développement, ainsi qu'à améliorer le renforcement des capacités en vue de favoriser la sécurité et le développement, notamment en termes d'instruments de financement¹⁹. Elles recommandaient également l'élaboration d'un cadre stratégique au niveau de l'Union pour la réforme du secteur de la sécurité, regroupant les outils de la PSDC et tous les autres outils appropriés de la PESC ainsi que les *instruments de coopération au développement et les* acteurs dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

¹⁹ Conclusions du Conseil des affaires étrangères sur la politique de sécurité et de défense (PSDC), document n° 8971/15 du 18 mai 2015.

Amendement

(6) Les conclusions du Conseil sur la politique de sécurité et de défense (PSDC) du 18 mai 2015 recommandaient d'explorer les pistes visant à renforcer la cohérence et la coordination entre les actions menées par l'UE dans les domaines de la sécurité et du développement, ainsi qu'à améliorer le renforcement des capacités en vue de favoriser la sécurité et le développement, notamment en termes d'instruments de financement¹⁹. Elles recommandaient également l'élaboration d'un cadre stratégique au niveau de l'Union pour la réforme du secteur de la sécurité, regroupant les outils de la PSDC et tous les autres outils appropriés de la PESC ainsi que les acteurs dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

¹⁹ Conclusions du Conseil des affaires étrangères sur la politique de sécurité et de défense (PSDC), document n° 8971/15 du 18 mai 2015.

Amendement 8

Proposition de règlement Considérant 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6a) Les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 ont précisé qu'au moins 90 % de l'aide extérieure de l'Union devraient être réputés constituer une aide publique au développement, conformément à la définition établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il est donc essentiel que la répartition des financements au titre du règlement (UE) n° 230/2014 révisé tienne compte, dans la mesure du possible, de ce ratio.

Justification

Près de 90 % des dépenses relevant de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix satisfont aux critères définis par le CAD.

Amendement 9

**Proposition de règlement
Considérant 6 ter (nouveau)**

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6 ter) L'objectif principal de l'aide publique au développement n'est pas de financer des instruments relatifs à la sécurité.

Justification

Les instruments relatifs à la sécurité doivent être financés par des lignes budgétaires spécifiques consacrées à la sécurité. L'instrument de financement de la coopération au développement et le fonds européen de développement doivent respecter l'obligation définie par le traité de les utiliser pour l'éradication de la pauvreté

Amendement 10

**Proposition de règlement
Considérant 6 quater (nouveau)**

(6 quater) Les conclusions du Conseil^{1bis} sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), adopté le 20 juillet 2015, en particulier le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie qui y est annexé et son point 21, c), invite la Commission, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le Conseil à élaborer une politique de diligence afin de veiller à ce que l'appui de l'Union aux forces de sécurité soit conforme à la politique de l'Union en matière de droits de l'homme et contribue à sa mise en œuvre, et soit compatible avec la promotion, la protection et l'application du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire international, selon le cas.

1

^{bis}. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/fr/pdf>

Justification

Avant l'entrée en vigueur du règlement modifié sur l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, il est indispensable que l'Union fasse preuve de vigilance afin de garantir que le soutien de l'Union aux forces de sécurité en vertu du nouvel article 3 bis est conforme à la politique de l'Union en matière de droits de l'homme.

Amendement 11

Proposition de règlement

Considérant 6 quinquies (nouveau)

(6 quater) Eu égard aux options envisageables dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la résolution du Parlement européen du 22 novembre 2016 sur

l'Union européenne de la défense évoque, au paragraphe 47, une éventuelle réforme du mécanisme Athena visant à développer les possibilités de partage des coûts et de financement commun, au regard notamment du renforcement des capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires (formation, encadrement, conseil, fourniture d'équipements, amélioration de l'infrastructure et autres services). Un mécanisme analogue a été élaboré en dehors du budget de l'Union par l'intermédiaire de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

Justification

Il est important de souligner que, dans le cadre de la PSDC, des options existent pour la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités militaires dans les pays tiers. L'une de ces options pourrait consister à réformer le mécanisme Athena, comme le recommande déjà une résolution récente du Parlement.

Amendement 12

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 1

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 1 – paragraphe 2 – alinéa 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Lorsque l'aide de l'Union est fournie aux acteurs du secteur de la sécurité, elle peut également s'adresser aux acteurs militaires dans les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 3 bis, en particulier dans le contexte d'une réforme plus vaste du secteur de la sécurité et/ou dans le cadre du renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement conformément à ***l'objectif premier de la réalisation du développement durable.***

Amendement

Lorsque l'aide de l'Union est fournie aux acteurs du secteur de la sécurité, elle peut également s'adresser aux acteurs militaires dans les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 3 bis, en particulier dans le contexte d'une réforme plus vaste du secteur de la sécurité et/ou dans le cadre du renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement conformément ***aux objectifs de développement durable et aux principes d'efficacité de l'aide et de cohérence des politiques.***

Amendement 13

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – titre

Texte proposé par la Commission

Renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement

Amendement

Renforcement des capacités ***dans le contexte de la réforme du secteur de*** la sécurité

Justification

Toute mesure adoptée dans le contexte du nouvel article 3 bis devrait s'inscrire dans le cadre d'une initiative plus vaste de réforme du secteur de la sécurité (RSS) tenant compte du nouveau concept appliqué par l'Union au regard de la RSS et des mesures y afférentes dans le contexte des instruments de coopération au développement. De telles mesures devraient se concentrer sur la réforme des structures gouvernementales pertinentes, de façon à renforcer le contrôle parlementaire et civil, la transparence, la responsabilité et l'efficacité. Les mesures adoptées au titre de l'article 3 bis ne doivent pas être considérées comme des réponses à une crise mais comme les éléments d'une politique de réforme structurelle à moyen et long termes.

Amendement 14

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. L'aide peut couvrir, en particulier, la mise à disposition de programmes de renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement, notamment la formation, le mentorat et le conseil, ainsi que la fourniture d'équipements, les améliorations aux infrastructures et la prestation d'autres services.

Amendement

2. L'aide peut ***être accordée en vue du*** renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement, notamment la formation, le mentorat et le conseil, ainsi que la fourniture d'équipements, les améliorations aux infrastructures et la prestation d'autres services.

L'aide relevant du présent article est financée par le redéploiement au sein de la rubrique IV du budget général de l'Union pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020, sans mobilisation de ressources supplémentaires. Ce

redéploiement exclut l'utilisation de crédits alloués à des mesures relevant du règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil^{1bis}.

^{1bis}. Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020.

Justification

Le Parlement demande que soit établie une liste positive fermée des activités pouvant bénéficier d'une aide au titre de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix et rappelle que les fonds relevant de l'instrument de financement de la coopération au développement ne peuvent être utilisés pour financer des activités de RCSD.

Amendement 15

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 3 – partie introductive

Texte proposé par la Commission

3. Conformément au présent article, l'aide est fournie ***uniquement dans les circonstances*** suivantes:

Amendement

3. Conformément au présent article, l'aide ***demeure exceptionnelle et*** est fournie ***aux deux conditions*** suivantes:

Amendement 16

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 3 – point b

Texte proposé par la Commission

b) lorsque le pays concerné et ***la communauté internationale et/ou*** l'Union européenne s'accordent sur le fait que le secteur de la sécurité, ***et en particulier l'armée***, est essentiel à la ***stabilité***, à la ***paix et au développement***,

Amendement

b) lorsque le pays concerné et l'Union européenne s'accordent sur le fait que le secteur de la sécurité, ***y compris les forces armées du pays***, est essentiel à la ***préservation***, à ***l'établissement ou au rétablissement*** des ***conditions***

particulièrement dans des contextes fragiles et de crise.

indispensables au développement durable.

Justification

L'objectif principal ne peut être réorienté vers la stabilité, la paix et la gestion de crise sans en modifier le centre de gravité.

Amendement 17

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 4 – point b

Texte proposé par la Commission

b) de *l'achat d'armes* et de munitions;

Amendement

b) de *l'achat d'armes, de pièces détachées* et de munitions, *ou de tout autre équipement conçu pour constituer une force létale*;

Amendement 18

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 5

Texte proposé par la Commission

5. Lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures au titre du présent article, la Commission *promeut* l'appropriation par le pays partenaire. Elle développe également les éléments nécessaires et les bonnes pratiques requises pour garantir la durabilité à moyen et long terme et encourage l'État de droit et les principes inscrits dans le droit international.

Amendement

5. Lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures au titre du présent article, la Commission *et le SEAE garantissent la pleine complémentarité avec les autres instruments d'aide extérieure de l'Union ainsi qu'avec l'action extérieure en général, y compris la PESC, et* l'appropriation par le pays partenaire. Elle développe également les éléments nécessaires et les bonnes pratiques requises pour garantir la durabilité à moyen et long terme et encourage l'État de droit et les principes inscrits dans le droit international.

Amendement 19

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 2

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 3 bis – paragraphe 6

Texte proposé par la Commission

6. La Commission établit les mesures de suivi et d'évaluation appropriées en rapport avec les mesures prises au titre du présent article.

Amendement

6. La Commission établit les mesures de suivi et d'évaluation appropriées en rapport avec les mesures prises au titre du présent article ***et publie ces informations sans délai. Le Parlement européen est toujours directement informé.***

Amendement 20

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 3

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 7 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

(3) ***À l'article 7, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:***

«1. L'aide de l'Union prévue à l'article 3 et à l'article 3 bis le cas échéant est octroyée au moyen de mesures d'aide exceptionnelles et de programme de réponse intérimaires.»

Amendement

supprimé

Justification

Les décisions relatives au nouvel article 3 bis sur le renforcement des capacités militaires ne devraient pas être prises en suivant les procédures prévues à l'article 3 du présent règlement, qui sont conçues pour la prise de décision accélérée concernant des mesures d'aide exceptionnelles urgentes. La procédure établie à l'article 3 n'implique pas la participation du Parlement, contrairement à celle prévue aux articles 4 et 5.

Amendement 21

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 4

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 8 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Les documents de stratégie thématiques délimitent la base générale de la mise en œuvre de l'aide visée aux articles 4 et 5 et à l'article 3 bis, **le cas échéant**. Les documents de stratégie thématiques fournissent un cadre à la coopération entre l'Union et les pays ou les régions partenaires concernés.

Amendement

1. Les documents de stratégie thématiques délimitent la base générale de la mise en œuvre de l'aide visée aux articles 4 et 5 et à l'article 3 bis. Les documents de stratégie thématiques fournissent un cadre à la coopération entre l'Union et les pays ou les régions partenaires concernés.

Justification

La procédure prévue aux articles 4 et 5 est celle qui convient pour le nouvel article 3 bis. Elle garantit que le Parlement participe au processus et que les mesures de renforcement des capacités militaires sont conçues pour être des mesures dites de long terme visant à résoudre des problèmes structurels dans le contexte d'un effort plus vaste de réforme du secteur de la sécurité.

Amendement 22

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 5

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 10 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. La Commission veille à ce que les mesures adoptées au titre du présent règlement en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ainsi que les mesures couvertes par l'article 3 bis soient mises en œuvre dans le respect du droit international, y compris le droit international humanitaire.

Amendement

1. La Commission veille à ce que les mesures adoptées au titre du présent règlement en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ainsi que les mesures couvertes par l'article 3 bis soient mises en œuvre dans le respect du ***principe de non-malfaisance ainsi que du droit international, y compris le droit international humanitaire et la législation sur les droits de l'homme, et conformément à la politique de vigilance de l'Union, afin de veiller à ce que l'appui de l'Union aux forces de sécurité soit conforme à la politique de l'Union en matière de droits de l'homme et contribue à sa mise en œuvre, et soit compatible avec la promotion, la protection et l'application du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit***

humanitaire international.
La Commission publie sans délai ses
évaluations pertinentes.

Justification

Il convient de mentionner spécifiquement le principe de non-malfaisance et les droits de l'homme.

Amendement 23

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 6 bis (nouveau)

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 13 – paragraphe 3 – point b bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6 bis) À l'article 13, paragraphe 3, le point suivant est ajouté:

«b bis) vingt-et-un points de pourcentage de l'enveloppe financière sont affectés à des mesures relevant de l'article 5»;

Justification

À l'article 13 du présent règlement, il est précisé que les mesures prises au titre de l'article 3 peuvent consommer 70 % de l'enveloppe financière et les mesures prises au titre de l'article 4, 9 %. Afin de garantir que l'article 5 continue de bénéficier d'au moins 21 % de la dotation, il importe d'apporter cette précision, faute de quoi, le nouvel article 3 bis risque de consommer non seulement cent millions d'euros mais également les crédits qui sont prévus pour l'article 5 mais qui n'y ont pas été explicitement alloués.

Amendement 24

Proposition de règlement

Article 1 – alinéa 1 – point 6 ter (nouveau)

Règlement (UE) n° 230/2014

Article 13 – paragraphe 3 – point b ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6 ter) À l'article 13, paragraphe 3, le point suivant est ajouté:

«b ter) l'aide au titre de l'article 3 bis est limitée à un montant maximum

de 100 000 000 EUR.».

Justification

Il importe de garantir que l'introduction de l'article 3 bis concernant le renforcement des capacités militaires n'entraîne pas de réduction des crédits prévus pour les décisions au titre des articles 3, 4 et 5 existants.

PROCÉDURE DE LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS

Titre	Établissement d'un instrument contribuant à la stabilité et à la paix	
Références	COM(2016)0447 – C8-0264/2016 – 2016/0207(COD)	
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	AFET 12.9.2016	
Avis émis par Date de l'annonce en séance	DEVE 12.9.2016	
Rapporteur(e) pour avis Date de la nomination	Linda McAvan 10.2.2017	
Rapporteur(e) pour avis remplacé	Paavo Väyrynen	
Examen en commission	25.4.2017	29.5.2017
Date de l'adoption	3.7.2017	
Résultat du vote final	+: 13	-: 8
	0: 1	
Membres présents au moment du vote final	Beatriz Becerra Basterrechea, Ignazio Corrao, Doru-Claudian Frunzuliță, Enrique Guerrero Salom, Heidi Hautala, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Arne Lietz, Linda McAvan, Maurice Ponga, Cristian Dan Preda, Lola Sánchez Caldentey, Elly Schlein, Paavo Väyrynen, Bogdan Brunon Wenta, Joachim Zeller, Željana Zovko	
Suppléants présents au moment du vote final	Frank Engel, Ádám Kósa, Judith Sargentini	
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	John Stuart Agnew, Jean-Paul Denanot, Estefanía Torres Martínez	

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

13	+
PPE	Frank Engel, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Ádám Kósa, Maurice Ponga, Cristian Dan Preda, Bogdan Brunon Wenta, Željana Zovko
S&D	Jean-Paul Denanot, Doru-Claudian Frunzuliță, Enrique Guerrero Salom, Arne Lietz, Linda McAvan, Elly Schlein

8	-
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Paavo Väyrynen
EFDD	John Stuart Agnew, Ignazio Corrao
GUE/NGL	Lola Sánchez Caldentey, Estefanía Torres Martínez
Verts/ALE	Heidi Hautala, Judith Sargentini

1	0
PPE	Joachim Zeller

Légende des signes utilisés:

- + : pour
- : contre
- 0 : abstention

PROCÉDURE DE LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

Titre	Établissement d'un instrument contribuant à la stabilité et à la paix		
Références	COM(2016)0447 – C8-0264/2016 – 2016/0207(COD)		
Date de la présentation au PE	5.7.2016		
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	AFET 12.9.2016		
Commissions saisies pour avis Date de l'annonce en séance	DEVE 12.9.2016	INTA 12.9.2016	BUDG 12.9.2016
Avis non émis Date de la décision	INTA 31.8.2016	BUDG 31.8.2016	
Rapporteurs Date de la nomination	Arnaud Danjean 13.12.2016		
Contestation de la base juridique Date de l'avis JURI	JURI 13.7.2017		
Date de l'adoption	11.7.2017		
Résultat du vote final	+: -: 0:	48 14 4	
Membres présents au moment du vote final	Lars Adaktusson, Michèle Alliot-Marie, Francisco Assis, Petras Auštrevičius, Bas Belder, Mario Borghezio, Victor Boștinăru, Elmar Brok, Klaus Buchner, James Carver, Fabio Massimo Castaldo, Lorenzo Cesa, Aymeric Chauprade, Javier Couso Permuy, Andi Cristea, Arnaud Danjean, Knut Fleckenstein, Eugen Freund, Michael Gahler, Iveta Grigule, Sandra Kalniete, Tunne Kelam, Janusz Korwin-Mikke, Andrey Kovatchev, Eduard Kukan, Ryszard Antoni Legutko, Arne Lietz, Barbara Lochbihler, Sabine Lösing, Andrejs Mamikins, Alex Mayer, David McAllister, Tamás Meszerics, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Demetris Papadakis, Ioan Mircea Pașcu, Alojz Peterle, Tonino Picula, Julia Pitera, Cristian Dan Preda, Jozo Radoš, Sofia Sakorafa, Jordi Solé, Jaromír Štětina, Charles Tannock, László Tóké, Miguel Urbán Crespo, Ivo Vajgl, Elena Valenciano, Geoffrey Van Orden, Hilde Vautmans, Anders Primdahl Vistisen, Boris Zala		
Suppléants présents au moment du vote final	Brando Benifei, Luis de Grandes Pascual, András Gyürk, Javi López, Marietje Schaake, Eleni Theoharous, Ernest Urtasun, Bodil Valero, Paavo Väyrynen, Marie-Christine Vergiat		
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	Inés Ayala Sender, Ádám Kósa		
Date du dépôt	17.7.2017		

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

48	+
ALDE	Petras Auštrevičius, Javier Nart, Jozo Radoš, Marietje Schaake, Ivo Vajgl, Hilde Vautmans
ECR	Bas Belder, Ryszard Antoni Legutko, Charles Tannock, Eleni Theocharous, Geoffrey Van Orden, Anders Primdahl Vistisen
NI	Aymeric Chauprade
PPE	Lars Adaktusson, Michèle Alliot-Marie, Elmar Brok, Lorenzo Cesa, Arnaud Danjean, Michael Gahler, András Gyürk, Sandra Kalniete, Tunne Kelam, Andrey Kovatchev, Eduard Kukan, Ádám Kósa, David McAllister, Francisco José Millán Mon, Alojz Peterle, Julia Pitera, Cristian Dan Preda, László Tőkés, Luis de Grandes Pascual, Jaromír Štětina
S&D	Francisco Assis, Inés Ayala Sender, Brando Benifei, Victor Boştinaru, Andi Cristea, Knut Fleckenstein, Eugen Freund, Javi López, Andrejs Mamikins, Alex Mayer, Demetris Papadakis, Ioan Mircea Paşcu, Tonino Picula, Elena Valenciano, Boris Zala

14	-
EFDD	James Carver, Fabio Massimo Castaldo
GUE/NGL	Javier Couso Permuy, Sabine Lösing, Sofia Sakorafa, Miguel Urbán Crespo, Marie-Christine Vergiat
NI	Janusz Korwin-Mikke
Verts/ALE	Klaus Buchner, Barbara Lochbihler, Tamás Meszerics, Jordi Solé, Ernest Urtegasun, Bodil Valero

4	0
ALDE	Iveta Grigule, Paavo Väyrynen
ENF	Mario Borghezio
S&D	Arne Lietz

Légende des signes utilisés:

- + : pour
- : contre
- 0 : abstention