



---

*Commission des affaires juridiques  
Le Président*

---

13.7.2017

M. David McAllister  
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)<sup>1</sup> prévoit des mesures d'assistance technique

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument

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.

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)<sup>1</sup>, 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 tiers<sup>2</sup>. Son champ d'action englobait à l'origine des opérations de veille militaire et de maintien de la paix<sup>3</sup>. 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**  
(ex-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**  
(ex-article 181 A du traité CE)

*2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la **procédure législative***

---

contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1-10).

<sup>1</sup> JO L 327/1 du 24.11.2006.

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

<sup>3</sup> COM(2004) 630 final, Proposition de règlement du Conseil instituant un instrument de stabilité, Bruxelles, 29 septembre 2004, p. 15.

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**  
(ex-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.** 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**  
(ex -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***  
*(ex-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, paragraphe 1, et 212, paragraphe 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 181 du traité CE) qu'avec les pays industrialisés (article 181 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 justice<sup>1</sup>. 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 domaine<sup>2</sup>.

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**

---

<sup>1</sup> Article 209, paragraphe 1, du TFUE.

<sup>2</sup> Article 24, paragraphe 1, alinéa 2, du traité UE et article 275 du traité FUE.

## 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'Union<sup>1</sup>. 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».<sup>2</sup> 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 le domaine d'action dont relève cet acte sont sans incidence sur le choix de la base juridique idoine.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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 correspondantes<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### 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»*.<sup>7</sup> 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

---

<sup>1</sup> Avis 2/00 Rec. 2001, p. I-9713, point 5.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Affaire C-269/97, Commission/Conseil, Rec. 2000, p. I-2257, point 44.

<sup>4</sup> Affaire C-137/12, Commission/Conseil, EU:C:2013:675, point 53; affaire C-490/10, Parlement/Conseil, EU:C:2012:525, point 45; affaire C-155/07, Parlement/Conseil, Rec. 2008, p. I-08103, point 34.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> COM(2016)447 final, p. 2.

pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté.<sup>1</sup>

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 unies<sup>2</sup>, aux conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 et à la 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».<sup>3</sup>

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 aux article 7, paragraphe 1, article 8, paragraphe 1, et article 10, paragraphe 1 de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix visent à

---

<sup>1</sup> SWD(2016)222 final, p. 16.

<sup>2</sup> Nations unies, A/RES/70/1, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015.

<sup>3</sup> JOIN(2015) 17 final du 28 avril 2015.

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, paragraphe 1, et 212, paragraphe 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 TFUE, 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, 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.<sup>1</sup>

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)<sup>2</sup>:

*«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)<sup>3</sup>:

*«**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

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

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

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



militaires dans des circonstances exceptionnelles):<sup>1</sup>

*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.*<sup>2</sup>

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 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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»<sup>5</sup>, 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.<sup>6</sup> 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**»<sup>7</sup>. 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.<sup>8</sup> Dans le contexte de la

<sup>1</sup> SJ-0746/04, p.7.

<sup>2</sup> Affaire C-268/94, Portugal/Conseil, Rec. 1996, p. I-6177, paragraphe 37.

<sup>3</sup> SJ-0729/16, p.10.

<sup>4</sup> Sj.i(2017)303958, p.2.

<sup>5</sup> JOIN(2015) 17 final.

<sup>6</sup> *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy* (Bruxelles, 12 décembre 2003), p. 11-13.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> JO 2006 C 46/1, paragraphe 8;

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 conditionnalité en matière d'APD.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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'invalider 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.»<sup>5</sup>*

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

---

<sup>1</sup> Directives relatives à l'établissement de rapports du 17 février 2016, document DCD/DAC(2016)3/FINAL du 8 avril 2016 de l'OCDE, paragraphes 96-98.

<sup>2</sup> Sj.i(2017)303958, p.3.

<sup>3</sup> SJ-0729/16, p.7-8.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, points 42 à 43.

pacifiques et ouvertes. En outre, la proposition interdit que l'aide de l'Union soit utilisée pour financer les formations militaires exclusivement destinées 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.<sup>1</sup> 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 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 PSDC, 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'autre<sup>2</sup>, 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 abstentions<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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, voir SJ-0746/04, p.7.

<sup>2</sup> Affaire C-411/06, Commission/Parlement et Conseil, Rec. 2009, p. I-7585.

<sup>3</sup> 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.

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

Pavel Svoboda