

# L'action commune créant l'Agence européenne de Défense

## A. Contexte

### Rappel

- 4 septembre 2003 : le Comité des représentants permanents (COREPER) décide l'institution d'un groupe Ad hoc destiné à préparer la création de l'agence. Le groupe Ad hoc est composé de représentants des Etats membres et d'un représentant de la Commission européenne.
- 17 novembre 2003 : le Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE) de l'UE, en présence des vingt-cinq ministres européens de la Défense et des Affaires étrangères, vote la création en 2004 d'une "Agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement", fonctionnant sous l'autorité du Conseil et ouverte à tous les Etats membres. Le rapport Agence réalisé par le groupe Ad hoc est approuvé. De plus, le CAGRE adopte la décision portant création de l'équipe chargée de la mise en place de l'Agence (AET, Agency Establishment Team).

### Elaboration du projet de texte de l'action commune<sup>1</sup> (février-juin 2004)

- 28 janvier 2004 : le SG/HR Javier Solana nomme le britannique Nick Witney à la tête de l'AET.
- L'AET, composée d'une dizaine d'experts nationaux détachés originaires des principaux Etats producteurs d'armement en Europe, débute ses travaux mi-février (rédaction d'un rapport sur la future Agence, préparation du texte de l'action commune). Persistance de nombreux désaccords entre les capitales sur les fonctions, le format et le budget de l'Agence, particulièrement perceptibles au sein du groupe Ad hoc.
- Négociation d'un texte de compromis dans le cadre du groupe des conseillers relations extérieures des représentants permanents (Groupe Relex).

### 14 juin 2004, adoption de l'action commune

- Lors du CAGRE du 14 juin 2004, les ministres des Affaires étrangères des 25, en présence des ministres de la Défense, adoptent le texte de l'action commune.
- Création effective uniquement après publication au JOCE (en juillet 2004)
- Extrait des conclusions du CAGRE :

*"Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*

*22. Le Conseil a pris note des propositions contenues dans le rapport de l'équipe chargée de préparer la mise en place de l'Agence, tel qu'il a été présenté par l'intermédiaire du groupe de préparation ad hoc. Le Conseil a salué les travaux de l'équipe, qui lui a présenté en temps voulu des propositions soigneusement élaborées. Il s'est félicité du fait que, grâce notamment à ces travaux, il existe à présent une bonne base pour poursuivre les processus de mise en place de l'Agence, ce qui devrait permettre à celle-ci*

---

<sup>1</sup> Action commune : Instrument juridique propre de la PESC titre V du traité sur l'Union européenne, ce terme désigne une action coordonnée des Etats membres par laquelle des ressources de toutes natures (ressources humaines, savoir-faire, financement, matériel, etc.) sont mises en œuvre pour atteindre les objectifs concrets retenus par le Conseil, sur la base des orientations générales du Conseil européen.

*de devenir opérationnelle d'ici la fin de 2004, conformément au mandat donné par le Conseil européen à Thessalonique.*

*23. Le Conseil a demandé aux instances compétentes du Conseil d'achever les travaux relatifs au projet d'action commune, afin que l'acte portant création de l'Agence soit adopté avant le Conseil européen de juin. Les nominations aux postes clés devraient suivre le plus rapidement possible."*

**B. Le projet d'action commune concernant la création d'une Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (Agence européenne de Défense - AED)**

• **Structuration du texte:**

- préambule en 21 points
- 7 chapitres, 34 articles

• **Principaux points du Préambule**

- Agence placée sous l'autorité du Conseil et ouverte à l'ensemble des Etats-membres (3). Lors des décisions concernant l'Agence, le Conseil (CAGRE) se réunit dans sa formation des ministres de la Défense (11). Le rôle des DNA (Directeurs nationaux d'armement) reste à définir (14).
- Le cas échéant, consultation avec la Commission européenne et les industriels (4)
- Relations de travail étroites avec L.o.I., OCCAR, GAEO/OAEO, Etats tiers (7-8)
- Rôle prépondérant du SG/HR (9)
- L'Agence devrait disposer de la personnalité juridique (15)
- L'Agence pourra bénéficier de financements communautaires (16)
- Possibilité de créer des groupes ad hoc sur des projets et programmes spécifiques (19)

• **Principaux chapitres**

Chapitre I	Création, Mission et Tâches de l'Agence (articles 1 à 6)
Chapitre II	Organes et Personnels de l'Agence (articles 7 à 11)
Chapitre III	Budget et réglementation financière (articles 12 à 19)
Chapitre IV	Projets et Programmes Ad hoc et Budgets Ad hoc correspondants (articles 20 à 23)
Chapitre V	Relations avec la Commission européenne (article 24)
Chapitre VI	Relations avec des Etats, des organisations et des entités tiers (article 25)
Chapitre VII	Divers (articles 26 à 34)

- **Chapitre I. Création, Mission et Tâches de l'Agence (articles 1 à 6)**

L'Agence agit sous l'autorité du Conseil. Elle est ouverte à l'ensemble des Etats membres de l'UE. Tout Etat souhaitant participer à l'Agence ou s'en retirer doit en faire part au Conseil et en tenir informé le SG/HR. Son siège est établi à Bruxelles (article 1)

L'Agence a pour mission d'assister les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense européennes dans le domaine de la gestion des crises et pour soutenir la PESD dans son état actuel et son évolution future. L'Agence ne porte pas atteinte aux compétences des États membres en matière de défense (article 2).

Le texte distingue les "Etats membres participants" et les "Etats membres contributeurs". Les premiers participent à l'Agence, les seconds sont des "Etats participants" contribuant à des projets ou programmes spécifiques (article 3).

L'Agence agit sous le contrôle politique du Conseil. Ce dernier, statuant à l'unanimité, lui donne régulièrement des orientations, servant de cadre à l'élaboration du programme de travail. Le Conseil approuve un cadre financier triennal. Le premier couvre la période 2006-2008. Chaque année, l'Agence soumet au Conseil deux rapports d'activités (article 4):

- en mai, un rapport sur les activités de l'année précédente et en cours
- en novembre, un rapport sur les activités de l'année en cours et donnant des informations sur les projets de programme de travail et les budgets de l'année suivante.

L'Agence travaille dans les quatre grands domaines suivants (article 5) :

**Développement des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises**

- en déterminant, en association avec les instances compétentes du Conseil et au moyen du mécanisme de développement des capacités (MDC), les besoins futurs de l'UE en matière de capacités de défense sur les plans quantitatif et qualitatif (en ce qui concerne tant les forces que les équipements);
- en coordonnant la mise en œuvre du plan d'action européen sur les capacités (PAEC) et de tout plan qui lui succédera;
- en étudiant, en mesurant et en évaluant en fonction de critères devant être définis par les États membres les engagements pris par ces derniers en matière de capacités par le biais du processus du PAEC, et en utilisant le MDC;
- en favorisant et en coordonnant l'harmonisation des besoins militaires;
- en identifiant et en proposant des actions de coopération dans le domaine opérationnel;
- en fournissant des évaluations concernant les priorités financières pour le développement et l'acquisition de capacités;

**Promotion et amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement**

- en favorisant et en proposant de nouveaux projets de coopération multilatéraux pour répondre aux besoins de la PESD en matière de capacités, tels qu'ils se présentent actuellement et tels qu'ils évolueront à l'avenir;
- en œuvrant à la coordination des programmes existants mis en œuvre par les États membres;

- en assumant, à la demande des États membres, la responsabilité de la gestion de programmes spécifiques (en recourant à l'OCCAR ou, le cas échéant, à d'autres dispositifs de gestion de programmes);
- en favorisant des acquisitions de qualité et présentant un bon rapport coût-efficacité par l'identification et la diffusion des meilleures pratiques

### **Renforcement de la BITD et création d'un marché européen des équipements de défense**

- en élaborant des politiques et stratégies en la matière, en concertation avec la Commission et l'industrie le cas échéant;
- en s'efforçant d'élaborer et d'harmoniser à l'échelle de l'UE les règles et réglementations pertinentes (en particulier grâce à l'application, à l'échelle de l'UE, des règles pertinentes de la L.O.I);

### **Renforcement de l'efficacité de la R&T européenne dans le domaine de la défense**

- en favorisant, le cas échéant en liaison avec les activités de recherche communautaires, la recherche visant à répondre aux futurs besoins en matière de capacités de défense et de sécurité et en renforçant ainsi le potentiel industriel et technologique européen dans ce domaine;
- en favorisant un ciblage plus efficace des activités européennes communes de R&T dans le domaine de la défense, en mettant à profit l'expérience des éléments pertinents du GAEO et de l'OAEO;
- en coordonnant et en planifiant des activités de recherche communes;
- en catalysant la R&T dans le domaine de la défense par des études et des projets;
- en gérant les contrats de R&T dans le domaine de la défense;
- en travaillant en liaison avec la Commission pour maximiser la complémentarité et les synergies entre les programmes de recherche en matière de défense et les programmes de recherche civils ou ayant trait à la sécurité.

L'Agence est dotée de la personnalité juridique. Elle a la capacité de conclure des contrats avec des entités ou organisations privées ou publiques (article 6).

### • **Chapitre II. Organes et Personnels de l'Agence (articles 7 à 11)**

Le chef de l'Agence (*Head of the Agency*) est le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC. Il est responsable de l'organisation générale et du fonctionnement de l'Agence. Il s'assure que les orientations données par le Conseil et que les décisions arrêtées par le comité de direction sont mises en œuvre par le directeur, qui lui fait rapport. Le chef de l'Agence présente au Conseil les rapports de l'Agence. Il est également chargé de la négociation des arrangements administratifs avec les États tiers et autres organisations, groupements ou entités, conformément aux orientations données par le comité de direction. (article 7)

Le Comité de direction (*Steering Board*) est l'organe de décision de l'Agence. Le chef de l'Agence convoque et préside les réunions du comité de direction. Ce dernier est composé d'un représentant de chaque État membre participant, et d'un représentant de la Commission. Il se réunit au niveau des ministres de la défense des États membres participants, ou de leurs représentants (réunion au moins deux fois par an au niveau des ministres de la défense). Le directeur de l'Agence, le président du CMUE (Comité militaire de l'UE) et le DNA de la présidence de l'UE, ou leurs représentants assistent aux réunions. Le Secrétaire général de

l'OTAN, les responsables/présidents d'autres arrangements, organisations ou groupements, ou d'autres tiers, peuvent être invités sur des sujets spécifiques. Il peut se réunir dans des formations spécifiques (au niveau des directeurs nationaux de la recherche en matière de défense, des directeurs nationaux de l'armement, des directeurs nationaux de la planification ou de la politique en matière de défense).

Il adopte des décisions à la majorité qualifiée (cf art.23.2 du TUE). Ces décisions doivent recueillir au moins deux tiers des voix des États membres participants. En cas de refus motivé de ce mode de vote par un Etat membre participant, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil peut être saisi en vue de donner des orientations ou en vue d'une décision. Le Conseil statue à l'unanimité.

Le comité de direction agit dans le cadre des orientations que le Conseil lui donne. Il désigne le directeur et son adjoint. Il approuve les rapports qui seront soumis au Conseil, le programme de travail annuel de l'Agence pour l'année suivante, le budget général de l'Agence, la mise en place de projets et de programmes ad hoc, les arrangements techniques et financiers avec les Etats membres et administratifs avec les tiers. Il décide qu'un ou plusieurs États membres peuvent confier à l'Agence la gestion administrative et financière de certaines activités relevant de ses attributions (article 10).

Le directeur (*Chief executive*) et son adjoint sont désignés par le comité de direction sur proposition du chef de l'Agence pour un mandat de trois ans (possible prorogation d'une durée de deux ans). Ils agissent sous l'autorité du chef de l'Agence et dans le respect des décisions prises par le comité de direction. Le directeur est chargé de superviser et de coordonner les unités fonctionnelles, de veiller à la mise en œuvre du programme de travail annuel de l'Agence, de préparer les travaux du comité de direction, d'assurer une coopération étroite avec les instances préparatoires du Conseil (COPS, CMUE), d'élaborer les rapports et le projet de budget général annuel, d'exécuter le budget de l'Agence ainsi que les budgets des projets/programmes ad hoc confiés à l'Agence. Le directeur est le représentant légal de l'Agence. En tant que chef du personnel de l'Agence, il est habilité à conclure des contrats et à recruter du personnel, composé d'agents contractuels et d'agents statutaires recrutés parmi des candidats de tous les États membres participants, et des institutions de l'UE (article 11).

### • ***Chapitre III. Budget et réglementation financière (articles 12 à 19)***

Avant le 30 juin de chaque année, le chef de l'Agence transmet au comité de direction une estimation globale du projet de budget général pour l'année suivante, et avant le 30 septembre propose un projet de budget général. Ce dernier est approuvé par le comité de direction avant le 31 décembre, puis par le Conseil, statuant à l'unanimité. Le directeur arrête le budget approuvé et le notifie aux États membres participants. Le budget général doit comporter les crédits jugés nécessaires pour couvrir les frais de fonctionnement, de personnel et de réunion de l'Agence et en vue d'obtenir des conseils extérieurs (analyses opérationnelles, études de pré faisabilité, études de cas à caractère technique), ainsi qu'une prévision des recettes nécessaires pour couvrir les dépenses. Le comité de direction, statuant à l'unanimité, peut décider que le budget général couvre en plus un projet ou un programme particulier (article 13).

Afin de couvrir des coûts autres que les frais de fonctionnement et de personnel, l'Agence peut recevoir dans son budget général des contributions financières au titre de recettes correspondant à une destination particulière:

- prélevées sur le budget général de l'Union européenne;
- des États membres, d'États tiers ou d'autres tiers (article 15).

La contribution de chaque État membre auprès duquel une contribution est demandée est proportionnelle à la part du revenu national brut (RNB) de cet État membre dans le total des RNB des États membres auprès desquels une contribution est demandée. Le versement destiné à financer le budget général s'effectue en trois tranches égales, avant le 15 février, le 15 juin et le 15 octobre de l'exercice concerné (article 16).

Le comité de direction, sur proposition du directeur ou d'un État membre, peut décider qu'il est possible pour les États membres de confier à l'Agence, sur une base contractuelle, la gestion administrative et financière de certaines activités relevant de ses attributions. Dans sa décision, le comité de direction peut autoriser l'Agence à conclure des contrats au nom de certains États membres (article 17)

- ***Chapitre IV. Projets et Programmes Ad hoc et Budgets Ad hoc correspondants (articles 20 à 23)***

Deux catégories de projets et programmes ad hoc sont envisagés : catégorie A (article 20) et catégorie B (article 21) :

- **Catégorie A** : un ou plusieurs États membres participants ou le directeur peuvent présenter au comité de direction un projet ou un programme ad hoc relevant des attributions de l'Agence, ce qui suppose que tous les États membres qui participent à l'Agence s'y associent. Tous les États membres participants apportent en principe leur contribution. Ils font part au directeur de leurs intentions à cet égard. Le comité de direction approuve la mise en place du projet ou du programme ad hoc et, sur proposition du directeur ou d'un État membre participant, peut décider de la création d'un comité chargé de superviser la gestion et la mise en œuvre du projet ou programme ad hoc.
- **Catégorie B** : un ou plusieurs États membres participants peuvent informer le comité de direction qu'ils ont l'intention de mettre en place un projet ou un programme ad hoc relevant des attributions de l'Agence et, le cas échéant, d'établir le budget ad hoc correspondant. Tous les États membres participants sont informés de ce projet ou programme ad hoc en temps utile, y compris des conditions d'une extension de la participation. La participation sera déterminée au cas par cas par les auteurs du projet. Le projet ou le programme est alors considéré comme un projet ou un programme de l'Agence, sauf si le comité de direction en décide autrement. Les États membres contributeurs tiennent le comité de direction dûment informé de l'évolution du projet ou programme.

Dans les deux cas, des États, des organisations ou des entités tiers peuvent contribuer à un projet ou programme ad hoc donné (article 23). De plus, des contributions prélevées sur le budget de l'UE peuvent être apportées aux budgets ad hoc (article 22)

- ***Chapitre V. Relations avec la Commission européenne (article 24)***

La Commission est membre sans droit de vote du comité de direction et est pleinement associée aux travaux de l'Agence. Elle peut participer, au nom de la Communauté européenne, à des projets ou programmes de l'Agence. Les arrangements nécessaires pour couvrir une

contribution, au cas par cas, par prélèvement sur le budget de l'UE, sont établis d'un commun accord entre l'Agence et la Commission ou d'un commun accord entre les États membres contributeurs et la Commission.

- ***Chapitre VI. Relations avec des Etats, des organisations et des entités tiers (article 25)***

L'Agence établit des relations de travail étroites avec les organes pertinents de l'OCCAR, avec l'accord-cadre L.o.I. et avec le GAEO/l'OAE0 en vue d'incorporer ces éléments ou d'en assimiler les principes et les pratiques, selon le cas, en temps voulu et par accord mutuel. Une transparence réciproque et un développement cohérent en matière de capacités sont assurés par l'application des procédures du mécanisme de développement des capacités (MDC). Les autres relations de travail mises en place entre l'Agence et les instances pertinentes de l'OTAN sont définies dans le cadre d'arrangements administratifs, dans le plein respect du cadre de coopération et de consultation établi entre l'UE et l'OTAN.

Il est garanti aux États membres du GAEO qui ne font pas partie de l'UE la plus grande transparence possible en ce qui concerne les projets et programmes précis de l'Agence, en vue de leur éventuelle participation. À cet effet, il est institué un comité consultatif, qui fait office de lieu d'échanges de points de vue et d'informations sur des questions d'intérêt commun relevant de la mission de l'Agence. Ce comité est présidé par le directeur ou son représentant. Il comprend un représentant de chaque État membre participant et un représentant de la Commission, ainsi que des représentants des États membres du GAEO qui ne font pas partie de l'UE selon des modalités qui seront arrêtées avec eux.

### **C. La période transitoire 2004-2005**

- Selon l'article 32, le SG/HR assure l'interim dans l'attente d'une nomination du directeur exécutif.
- Adoption avant la fin juillet 2004 des dispositions financières applicables au budget général de l'Agence, des régimes applicables aux agents contractuels de l'Agence et des règles applicables aux experts nationaux détachés .
- Organisation d'une réunion du comité de direction (Steering Board) aussi vite que possible après l'adoption de l'action.
- Approbation d'ici décembre 2004 du budget et du programme de travail 2005
- Le premier cadre financier tri-annuel devra être préparé courant 2005.