

Cinquantième rapport de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la coopération dans le domaine de la politique extérieure

1 janvier 2006 – 31 décembre 2006

I. Introduction

Dans le domaine de la politique étrangère, les pays du Benelux ont coopéré de manière intensive à divers niveaux et dans un grand nombre d'enceintes. La 'marque Benelux' a entre-temps acquis sa notoriété et est très respectée tant en Europe qu'à l'échelle internationale.

En 2006, le Benelux a régulièrement apporté une contribution constructive au sein de l'Union Européenne (UE) dans les débats sur une série de questions importantes. Cette contribution n'est pas passée inaperçue, comme en témoigne l'appréciation de l'UE pour une série de mémorandums établis en commun par les partenaires du Benelux, dont les mémorandums sur la position de l'UE à l'égard du Hamas, le développement et la migration, l'élargissement ainsi que l'énergie.

A divers niveaux, une concertation informelle a lieu de manière régulière entre les trois partenaires du Benelux. La concertation Benelux précédant les Conseils européens est entre-temps devenue une tradition et les représentants permanents des pays du Benelux auprès de l'UE se concertent également avant chaque COREPER.

Dans les enceintes multilatérales, les trois pays du Benelux se concertent également de manière régulière et adoptent régulièrement des positions communes. Ainsi, les partenaires du Benelux s'informent dans le cadre de l'ONU sur les candidatures présentées et oeuvrent pour une représentation large du Benelux dans diverses enceintes.

Par ailleurs, 2006 a vu la poursuite du dialogue avec les pays de Visegrad, et les Etats baltes ainsi que les pays du Benelux ont conduit des consultations communes sur la politique extérieure.

II. Le Benelux et l'intégration européenne

1. Traité Constitutionnel

Les Chefs d'Etat et/ou de Gouvernement et les Ministres des Affaires Etrangères ont signé une constitution pour l'Europe le 29 octobre 2004. Cette signature découlait de l'accord conclu le 18 juin 2004 après les travaux préparatoires de la Convention européenne entre février 2002 et juillet 2003.

A la fin de 2004, la ratification du Traité a commencé dans diverses capitales européennes. Suite au "non" des Pays-Bas et de la France, le Conseil européen a proposé, lors de sa réunion des 16/17 juin 2005, de s'accorder un délai de réflexion. Un an plus tard, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a convenu que la Présidence allemande établirait au cours du premier semestre 2007 un rapport sur l'état des délibérations sur le Traité Constitutionnel, en explorant également les développements nouveaux. Ce rapport pourra constituer la base des décisions futures lors du Conseil européen de juin 2007 sur la manière à laquelle le processus de réforme devra être poursuivi, étant entendu que les démarches nécessaires à cette fin devront être accomplies au plus tard au cours du second semestre de 2008.

2. Elargissement

Un sujet qui a été abordé à plusieurs reprises par les pays du Benelux en 2006 est la poursuite de l'élargissement de l'Union Européenne. Ce débat a donné lieu à un mémorandum commun qui a été diffusé avant le Conseil européen de juin 2006. Dans ce mémorandum, les partenaires du Benelux ont plaidé pour un renforcement de la qualité du processus d'élargissement et pour l'importance à prendre en compte la capacité d'absorption de l'Union Européenne lors des décisions futures sur l'élargissement. Les pays du Benelux ont ainsi adopté une position claire sur le sujet. De nombreux éléments de ce mémorandum se retrouvent dans les conclusions finales du Conseil européen de décembre 2006. Le Benelux a ainsi pu peser sur les décisions prises sur ce sujet politiquement sensible.

3. Stratégie de Lisbonne

Le Conseil du printemps de mars 2006 a montré que la révision à mi-parcours de 2005 a porté ses fruits. Tous les Etats membres de l'UE souscrivent à la nécessité de réformes et montrent davantage d'implication dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. En plus de l'accent porté sur la croissance et l'emploi, l'instrument des programmes de réforme produit également des effets favorables. Les programmes nationaux de réforme de 2005-2008 élaborés par les Etats membres ainsi que le programme communautaire de Lisbonne ont été évoqués lors du Conseil de printemps.

Le Conseil du printemps 2006 a aussi évoqué quatre grands défis auxquels l'Europe est confrontée : la connaissance et l'innovation, le climat d'entreprise, la participation au marché de l'emploi et l'énergie.

En matière d'énergie, les partenaires du Benelux ont établi pour le Conseil du printemps un mémorandum sur les aspects de politique extérieure et géopolitiques de la sécurité d'approvisionnement en énergie de l'UE. Ce mémorandum a reçu un large soutien lors du Conseil du printemps. Ensuite, la Commission et le Haut Représentant ont formulé en juin 2006 des propositions communes pour une stratégie en matière de politique extérieure énergétique de l'UE.

4. Politique Extérieure et de Sécurité commune et Politique Européenne de Sécurité et de Défense

La coopération politique entre les pays du Benelux dans le cadre de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC) a surtout été menée en 2006 sous la forme d'une concertation Benelux avant la réunion du Conseil dans sa composition Affaires Générales et Relations Extérieures (AGRE), et par une série d'initiatives communes. Un exemple de ces dernières est fourni par la contribution commune des pays du Benelux à la définition de la position de l'UE concernant l'attitude à l'égard du Hamas.

En 2006, les pays du Benelux ont organisé ensemble, dans le cadre de la mission intégrée de l'UE pour l'Etat de Droit en Irak (EUJUST LEX), une formation couronnée de succès destinée à des fonctionnaires Irakiens de l'appareil judiciaire, du système pénitentiaire et de la police.

5. Coopération avec des organisations régionales

La concertation avec les pays de Visegrad a été poursuivie en 2006. Avant le Conseil européen de décembre, les Ministres des Affaires Etrangères du Benelux et des pays de Visegrad se sont réunis à Bruxelles. Au cours de cette rencontre, les responsables ont échangé des points de vue pour pouvoir les harmoniser dans la mesure du possible.

L'utilité de la concertation a été reconnue par les deux parties. Selon les prévisions, la concertation avec les pays de Visegrad sera poursuivie au cours du premier semestre de 2007 sous la Présidence belge du Benelux.

Au niveau hauts fonctionnaires, des consultations communes de politique extérieure ont en outre eu lieu entre les pays du Benelux et les Etats baltes.

III. Coopération Benelux dans les enceintes multilatérales

1. Nations Unies

La concertation Benelux annuelle sur les candidatures dans les divers organes, fonds et agences des Nations Unies (ONU) a eu lieu à Bruxelles le 14 mars 2006. Cette concertation a pour but de s'informer sur les candidatures envisagées de part et d'autre et de parvenir, si possible, à un accord sur ces candidatures afin d'assurer une représentation large du Benelux dans les divers organes de l'ONU. Au cours de la concertation, les candidatures suivantes ont été évoquées:

- l'intérêt de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas pour une candidature future au Conseil des Droits de l'Homme récemment institué (CDH);
- la candidature belge à un siège au sein du Conseil du Statut de la Femme;
- la candidature belge à un siège au sein du Conseil de Coordination du Programme ONUSIDA;
- la candidature belge à un siège au sein du Comité d'Organisation de la Commission de Consolidation de la Paix (CCP);
- la candidature néerlandaise à un siège au sein du Comité d'Organisation de la Commission de Consolidation de la Paix (CCP);
- la candidature belge de Monsieur Yans pour un siège au sein du International Narcotics Control Board (INCB);
- la candidature néerlandaise de Monsieur Lousberg pour la réélection au sein du International Narcotics Control Board (INCB);
- la candidature belge à un siège au sein du Conseil de Sécurité (2007-2008);
- la candidature luxembourgeoise à un siège au sein du Conseil de Sécurité (2013-2014);
- la candidature néerlandaise à un siège au sein du Conseil de Sécurité (2017-2018);
- la candidature belge à un siège au sein du Conseil de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI);
- la candidature belge à un siège au sein du Conseil Exécutif de l'UNESCO;
- la candidature néerlandaise de Monsieur Flinterman à un siège au sein du Comité pour l'Élimination des Discriminations à l'égard des Femmes (CEDAF);
- la candidature néerlandaise à un siège au sein de la Commission on Narcotic Drugs (CND).

En outre, un échange de vues a eu lieu au cours de cette concertation sur d'autres questions liées à l'ONU, comme la préparation de la première réunion de la Commission de Consolidation de la Paix, la réforme de la gestion de l'ONU, ainsi que la succession du Secrétaire général M. Kofi Annan.

Les élections ont connu en 2006 un aboutissement favorable pour les candidatures des pays du Benelux, à l'exception de la candidature de Monsieur Lousberg pour l'INCB.

Au cours du traditionnel petit-déjeuner de travail entre les trois Ministres des Affaires Étrangères du Benelux en marge de la semaine ministérielle de l'Assemblée Générale de l'ONU en septembre 2006, l'agenda de l'Assemblée Générale a fait l'objet d'un examen commun.

La Belgique a étroitement impliqué les Pays-Bas dans la préparation du siège belge au sein du Conseil de Sécurité (2007-2008). Cela a notamment abouti à la décision de détacher un fonctionnaire du Ministère néerlandais des Affaires Etrangères auprès du Ministère belge des Affaires Etrangères.

2. Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

En 2006, la Belgique a exercé la Présidence de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Au cours de la réunion ministérielle de clôture tenue avec succès les 4 et 5 décembre 2006 à Bruxelles, un accord a été adopté sur un ensemble de mesures pour la réforme et le renforcement de l'efficacité de l'OSCE, en dépit d'importantes divergences de vue entre pays 'à l'Ouest et à l'Est de Vienne'.

3. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Les pays du Benelux ont continué à participer en 2006 à des missions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Afghanistan (ISAF) et au Kosovo (KFOR). En outre, ils ont participé au sommet de l'OTAN à Riga les 27 et 28 novembre 2006, où une première ébauche pour une transformation politique et militaire de l'alliance a été adoptée.

4. Conseil de l'Europe

La coopération actuelle entre les Représentants Permanents des pays du Benelux auprès du Conseil de l'Europe est très intensive. Un déjeuner de travail est organisé en moyenne toutes les six semaines, et parfois des compatriotes de haut rang et autres représentants du Conseil de l'Europe y sont invités. Une concertation a lieu sur des dossiers concrets lorsque les intérêts convergent. Ainsi, des consultations ont eu lieu sur le rapport Juncker et les candidatures sont soumises aux capitales afin de soutenir les candidatures Benelux présentées.

IV. Coopération dans le domaine de la coopération au développement et des actions humanitaires

Dans le domaine de la coopération au développement, les pays du Benelux ont assuré la coordination de leurs positions sur certains éléments et ont entrepris des initiatives concrètes.

Un mémorandum du Benelux sur le Développement et la Migration a été finalisé en mai 2006. Une version précédente avait été présentée par le Ministre belge, Monsieur De Decker, lors du conseil AGRE d'avril 2006. Le mémorandum a constitué une contribution importante à la position commune de l'UE en préparation du Dialogue de Haut Niveau de l'ONU sur les migrations internationales en septembre 2006.

La réunion de coordination traditionnelle entre les pays du Benelux en préparation du conseil AGRE traitant de sujets Coopération au Développement remplit une fonction très utile, renforcée par la participation du Commissaire Louis Michel.

En bilatéral, les pays du Benelux ont notamment coopéré dans le passage du soutien de projets au soutien budgétaire dans l'aide et dans la politique à l'égard de l'Afrique (notamment le Burundi et la RDC).

V. Coopération militaire

L'intention des trois pays visant à relancer les activités Benelux et à adapter aux nouvelles structures de la défense des trois pays l'accord de 1987 concernant le fonctionnement du Benelux n'a pas été concrétisée en 2006. Des contacts ont bien eu lieu entre les différents états-majors de la défense, lesquels semblent vouloir approfondir l'exploration de ces possibilités.
