



Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2024 Implications pour la Défense

Rodolphe VAN HÖVELL & Ruben VINCENT

Le sous-lieutenant Rodolphe VAN HÖVELL est officier Synthèse de la Task Force UE 24 de la Défense. Avant d'endosser cette position, il était spécialiste en affaires européennes et multilatérales au sein de la division Politique de défense du département d'état-major Stratégie.

Kapitein-commandant Ruben VINCENT is hoofd van de cel Operations and Logistics van de EU Task Force 24. In 2022 behaalde hij met de grootste onderscheiding een ManaMa in European Integration aan het Institute for European Studies aan de VUB.

Vanaf 1 januari 2024 zal België het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU) opnemen voor een periode van zes maanden. Het is inderdaad sinds 2010 dat ons land op zijn beurt wachtte en ons daaropvolgende voorzitterschap is pas voor 2038. Dit zesmaandelijks mandaat kent ons land dus een belangrijke rol toe die we niet mogen onderschatten. Het doel van dit artikel is tweeledig: eerst en vooral kort de oorsprong en de werking contextualiseren van het roulerende voorzitterschap van de Raad van de EU in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB); vervolgens analyseren we de mogelijkheden die een dergelijke rol aan ons land biedt en meer bepaald welke gevolgen hieruit voortvloeien voor Defensie.

Le système de présidence tournante de l'UE : de quoi s'agit-il ?

En théorie, comme stipulé dans les traités constitutifs de l'Union européenne, la présidence du Conseil des ministres de l'UE (ci-après « le Conseil ») tourne entre les États membres de l'UE tous les six mois. Durant cette période, le pays assurant la

présidence coordonne et (co)préside les réunions du Conseil à tous les niveaux (du niveau des experts au niveau ministériel) et dans tous les domaines de compétence communautaire [par exemple, le budget, l'agriculture, l'énergie, les affaires sociales, la sécurité et la défense, etc.]. À cet égard, il est important de rappeler que le Conseil est une institution UE « intergouvernementale », contrairement à la Commission européenne, qui est une institution UE « supranationale ». Cela implique qu'au Conseil, les États membres doivent se mettre d'accord sur leur politique commune soit à la majorité, soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité (ce qui est le cas pour les sujets liés à la sécurité et à la défense). Ainsi, le système des présidences tournantes est crucial au fonctionnement intergouvernemental du Conseil.

En pratique, le rôle de la présidence consiste donc essentiellement à coordonner et à mettre en œuvre l'agenda du Conseil. En cas de blocage dans les négociations, la présidence peut aussi agir en tant que médiateur, en vue de faciliter le compromis entre les États membres. Ce mandat représente donc pour le pays qui exerce la présidence une réelle occasion d'influencer l'agenda et de montrer son engagement par ses contributions au projet européen dans sa globalité. La période de la présidence de l'UE est donc une réelle tribune en vue de mieux faire connaître sa vision européenne auprès des autres États membres. Par ailleurs, le système de la présidence tournante est également important pour l'ensemble des pays de l'UE, car il associe les États membres de façon solidaire au processus institutionnel. Aux yeux des institutions européennes, le système de la présidence tournante est important car il les préserve des critiques qui pourraient leur reprocher de faire cavalier seul au détriment des États membres et contribue à assurer une certaine continuité dans le suivi des travaux de l'UE au sein du Conseil.

Pour 2024, dans le cas de la Belgique, la présidence est pilotée au niveau fédéral, qui assure le développement du programme national et qui fournit un cadre de travail par la mise en place de plusieurs groupes de coordination, afin que la Belgique puisse organiser des activités complémentaires aux réunions de travail du Conseil. Les groupes de coordination, auxquels la Défense participe, se sont mis à la tâche dès début 2022. Ce sont ensuite les entités fédérales et fédérées qui assurent la responsabilité d'organiser les activités par domaine de compétences et d'établir un agenda reprenant les grands axes de travail qui y sont liés.

Implications pour la Défense

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, qui chapeaute la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les compétences de la présidence sont limitées par le traité de Lisbonne (2009), qui attribue un rôle central au sein du Conseil « Affaires étrangères » au Haut Représentant de l'UE (actuellement M. Joseph BORRELL), également chef du Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'UE. Par conséquent, en ce qui concerne la PSDC, la présidence tournante agit surtout en tant qu'élément de soutien. Concrètement, cela implique que la Belgique devra mobiliser et mettre en œuvre un certain niveau d'expertise afin d'assurer un appui utile aux institutions et aux autres États membres de l'UE durant toute la période de la présidence.

Il est aussi important de garder à l'esprit qu'en fonction du contexte géopolitique du moment, la présidence peut être amenée à donner de nouvelles impulsions dans le cadre de l'intégration politique de l'UE et de ses institutions. Dans cette même optique, en cas de crise, il sera aussi attendu de la présidence qu'elle assure un rôle de coordination, tout comme le rôle assumé par la France dans le cadre de l'invasion de l'Ukraine en 2022, ou encore, le rôle endossé par la Croatie durant la première vague de la Covid-19. En résumé, les dossiers liés à la PSDC requièrent d'être rigoureusement coordonnés entre la présidence et les acteurs clés des institutions européennes, ce qui exige un effort de travail important et donc un renforcement des départements belges concernés par la présidence.

En vue d'assumer cette charge de travail spécifique, l'état-major a mis en place un groupe de travail et de pilotage militaire (la Task Force 24, intégrée au département Stratégie, ACOS Strat) qui a pour mission d'assurer la planification, le suivi et la mise en œuvre du programme et des activités liés à la PSDC, tout au long des six mois de présidence. Ce groupe de travail devra assurer plusieurs rôles, aussi bien au niveau de la mise en œuvre pratique de l'agenda de la PSDC qu'au niveau du suivi du contenu des dossiers et autres grandes thématiques qui figureront à l'agenda du Conseil.



En premier lieu, ce groupe de travail militaire sera responsable de l'organisation de plusieurs activités de haut niveau, telles que deux réunions informelles, l'une au niveau des ministres de la Défense et l'autre au niveau des directeurs de la politique de défense des États membres. Ces deux réunions informelles sont importantes car elles se dérouleront en début de présidence et auront pour objectif de donner des lignes directrices à propos des travaux qui s'étaleront tout au long de la présidence, ainsi que de préparer la réunion formelle des ministres de la Défense organisée en mai 2024 par le secrétariat général du Conseil de l'UE. En outre, il y aura plusieurs événements additionnels à caractère militaire pour lesquels la Défense sera impliquée à différents niveaux, tels que les sessions de travail du Comité militaire de l'UE (CMUE, ou EUMC en anglais), du Comité politique et de sécurité (COPS, ou PSC en anglais), de la task force « Objectif global » (*Headline Goal Task Force*, HTF), du Groupe politique et militaire (GPM), et du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom). Des activités supplémentaires organisées par la présidence pour ces groupes de travail du Conseil se tiendront aussi en dehors de Bruxelles.

La Défense aura aussi l'occasion d'organiser plusieurs activités informelles telles que des conférences et séminaires thématiques destinés aux experts des États membres de l'UE. Ces activités seront organisées dans les différentes régions et provinces du territoire belge. Leur objectif sera de stimuler et d'orienter les travaux dans le domaine de la PSDC au sein des différents groupes de travail du Conseil. Outre leur objectif primaire, ces activités supplémentaires revêtent également une certaine importance pratique en ce sens que les conclusions et recommandations qui y seront formulées dans un contexte plutôt informel permettront d'influencer des discussions à un plus haut niveau de travail auprès du Conseil.

Priorités à l'agenda en matière de politique de sécurité et de défense commune ?

En partenariat avec le SPF Affaires étrangères et le SEAE, ce même groupe de travail militaire de la Défense sera responsable de la mise en œuvre ainsi que du suivi de l'exécution de l'agenda de la PSDC durant la période de la présidence belge. Les accents majeurs de notre présidence seront déjà principalement déterminés par l'agenda européen même si, dans une certaine mesure, notre pays pourra utiliser son statut de présidence pour orienter certaines discussions et mettre en évidence plusieurs sujets importants pour notre pays et pour la Défense tels que, par exemple, la DIRS (*Defence, Industry and Research Strategy*). À titre d'exemple, la présidence espagnole (juillet-décembre 2023) a quant à elle annoncé vouloir mettre en avant les relations UE-Amérique latine comme élément phare de son programme.

Concernant le programme PSDC défini pour les six mois de notre présidence, la Belgique concentrera ses efforts sur trois axes d'approche avec des effets envisagés sur les court, moyen et long termes. Sur le court terme, on retrouvera à l'agenda les affaires courantes liées au contexte géopolitique du moment. Il est à présent plus que probable que la guerre en Ukraine n'aura toujours pas trouvé d'issue sur le terrain, tout comme les crises qui sévissent depuis de nombreuses années au sud de notre continent. Dès lors, la Belgique plaidera pour une approche UE à 360°, afin que les efforts de la PSDC soient engagés dans toutes les régions du monde où l'UE, en tant qu'acteur global, a des intérêts vitaux à sécuriser.

Sur le moyen terme, la Belgique axera ses efforts sur la mise en œuvre des engagements fixés dans la Boussole stratégique de l'UE (2022), document qui définit le rôle de l'UE comme acteur sécuritaire et qui établit une feuille de route reprenant les grandes actions à entreprendre en vue d'atteindre les objectifs fixés par la Stratégie globale de l'UE publiée en juin 2016. En bref, la Boussole stratégique reprend quatre grands piliers regroupant des actions par domaine à mettre en œuvre dans le cadre de la PSDC, à savoir : la capacité d'action, la résilience, le développement capacitaire et les partenariats. Pour chacun de ces piliers, plusieurs objectifs devront être atteints au cours de notre présidence.

Pour citer quelques exemples, dans le pilier « capacité d'action », la nouvelle capacité de déploiement rapide de l'UE (EU RDC en anglais) devra être opérationnelle en début 2025. L'EU RDC sera une capacité d'intervention opérationnelle interarmées de l'UE qui devra pouvoir être déployée pour des missions et opérations de la PSDC, même dans des environnements non permissifs. Dans cette perspective, la Belgique organisera un exercice militaire à un niveau multinational, comme illustration du scénario d'opération d'évacuation de type NEO (*non-combattant evacuation operation*), l'une des missions prévues pour l'EU RDC, reprise notamment dans les « missions de la Déclaration de Petersberg » (1992). Dans le même pilier, la Belgique mettra notamment à l'ordre du jour de la PSDC du Conseil les aspects liés à la mobilité militaire.

Dans le cadre du pilier « résilience », la Belgique mettra en avant les aspects liés à la sécurité spatiale, au cyber, à la digitalisation, à la sécurité maritime et à la protection des infrastructures critiques sur terre et mer. Ces domaines majeurs liés à la résilience de nos sociétés seront notamment abordés dans une perspective liée au potentiel des capacités duales aussi bien dans le monde civil que militaire. Les implications financières et légales du développement des capacités duales des différents domaines du pilier « résilience » feront aussi l'objet de points à l'ordre du jour lors des séminaires et conférences organisés par la présidence belge.

Concernant le pilier « développement capacitaire », la présidence belge mettra l'accent sur le renforcement de la base industrielle et technologique de défense de l'UE et sur la coopération en matière de développement capacitaire, notamment en

orientant les discussions entre les États membres sur la nouvelle stratégie européenne de l'industrie de défense que la Commission entend proposer dans le premier trimestre de 2024. Cette stratégie doit fixer un cadre général pour l'acquisition de moyens futurs. Une base industrielle plus forte, plus efficiente et plus efficace est bénéfique aussi bien pour l'UE que pour l'OTAN.



© BE Defence

Enfin, dans le dernier pilier qui couvre les « partenariats », la Belgique continuera d'assurer le suivi des travaux portant sur la coopération entre l'UE et l'OTAN dans divers domaines de coopération prioritaires tels qu'identifiés dans la dernière déclaration conjointe entre les deux organisations, signée en 2022. Les relations avec les partenaires du Sud, en Afrique et au Moyen Orient, seront quant à elles abordées sous l'égide du programme « Femmes, paix et sécurité » (*Women Peace and Security Agenda*), conceptualisé par les Nations Unies en 2000. Les relations sécuritaires avec les partenaires de l'Europe de l'Est et des Balkans seront façonnées au moment même, en fonction de l'évolution rapide des affaires courantes dans ces régions.

Au-delà du programme belge développé sur une période de six mois, les États membres exerçant la présidence ont aussi l'occasion de rédiger un programme à plus longue échéance en travaillant en étroite collaboration par blocs prédéfinis de trois pays qui se succèdent à la présidence dans ce que l'on appelle un format « trio ». Ce système a été introduit en 2009 par le traité de Lisbonne, afin d'assurer un maximum de continuité dans les travaux du Conseil. Cela implique donc que les pays d'un trio doivent soumettre un agenda de travail commun qui indique les principaux chantiers qui seront abordés par le Conseil sur une période de 18 mois. Tout comme en 2010, la Belgique forme un trio avec l'Espagne (qui a débuté sa présidence en juillet 2023) et la Hongrie (qui nous succèdera en juillet 2024).

Le programme du trio ES-BE-HU a été publié en juin 2023. En matière de PSDC, le programme du trio prévoit de poursuivre à la fois les travaux sur la lutte contre les menaces hybrides et la mise en œuvre des stratégies importantes publiées en 2023, à savoir : la stratégie spatiale de l'Union européenne pour la sécurité et la défense ainsi que la stratégie de sécurité maritime. À moyen terme, le trio s'engage à concentrer ses efforts sur les révisions stratégiques importantes de plusieurs outils de la PSDC, tels que la coopération structurée permanente (CSP, ou PESCO en anglais), le Fonds européen de la défense (FED, ou EDF en anglais) et la Facilité européenne pour la paix (FEP, EPF en anglais). Enfin, le trio suggère aussi dans son programme de 18 mois que les trois pays restent disposés à initier des « réflexions concernant le devenir de la PSDC », ce qui ouvre la possibilité d'établir des objectifs à plus long terme, si le contexte politique s'y prête.

En plus de la collaboration rapprochée avec l'Espagne et la Hongrie, le groupe de travail militaire de la Défense maximisera aussi une collaboration structurée avec différents partenaires issus du monde civil et académique.

Le contexte international

Durant les derniers mois de notre présidence, le contexte politique européen aura un grand poids, en particulier avec le renouvellement de la Commission dans la foulée des élections du Parlement européen. Ces changements de législature donnent l'occasion au trio et à nos six mois de présidence de guider les conclusions du

Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2024
Implications pour la Défense

Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement du mois de juin 2024, ainsi que le nouvel « Agenda stratégique 2024-2029 » de l'UE, qui établiront les nouvelles lignes directrices des travaux du Conseil et de la Commission pour les années à suivre. Vient s'ajouter à cela le contexte international qui entoure notre présidence et qui pourrait avoir une incidence importante sur le suivi des affaires courantes de la PSDC du fait de la guerre qui fait rage aux marges de l'Union aussi bien dans l'Est que dans le Sud, ainsi que sur les adaptations nécessaires qui devront être apportées de manière urgente au fonctionnement de notre Union à plus long terme.

Nous pouvons donc conclure que, si les efforts de mise en œuvre du programme PSDC sont bien calibrés par rapport, d'une part, à l'agenda UE en cours et, d'autre part, aux demandes des autres États membres et des institutions européennes, alors la Belgique aura une réelle occasion de contribuer à façonner l'évolution de l'UE et à donner de la visibilité à notre engagement en tant qu'État membre fiable et constructif dans le projet européen, tout comme nous l'avons déjà fait lors de nos douze présidences du Conseil précédentes.

Contactez le groupe de travail de la Défense ? : TF24@mil.be

**Mots-clés : Présidence belge du Conseil de l'UE,
Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU**