

N° 507
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2024

PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix
d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François RAPIN et Bruno RETAILLEAU,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

À la suite des opérations militaires engagées par l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh, du 27 septembre au 10 novembre 2020 puis les 19 et 20 septembre 2023, qui ont finalement débouché sur l'annexion par l'Azerbaïdjan de ce territoire et par la fuite vers l'Arménie, à l'automne 2023, d'une centaine de milliers d'Arméniens qui y vivaient, le Sénat a adopté à trois reprises¹ des résolutions, en application de l'article 34-1 de la Constitution.

Dans sa dernière résolution, en date du 17 janvier 2024, le Sénat réaffirmait l'inviolabilité de l'intégrité territoriale de l'Arménie et demandait le retrait immédiat et inconditionnel, sur leurs positions initiales, des forces azerbaïdjanaises et de leurs alliés du territoire souverain de l'Arménie. Il soulignait également que l'Arménie avait le droit de défendre son intégrité territoriale et de disposer des moyens d'assurer sa sécurité, y compris par la voie militaire. Il soutenait enfin « *toute initiative visant à défendre au niveau de l'Union européenne le recours à la Facilité européenne pour la paix (FEP) en faveur de l'Arménie* ».

À l'initiative du Sénat, lors de sa LXXI^e réunion des 24-26 mars 2024, la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) a exprimé son soutien inébranlable à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Arménie.

L'Union européenne s'est engagée fortement en faveur d'une paix juste et durable au Caucase et elle a mis en place en 2023 une mission civile en

¹ Résolutions du Sénat n° 26 (2020-2021), du 25 novembre 2020, portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh, n° 19 (2022-2023), du 15 novembre 2022, visant à appliquer des sanctions à l'encontre de l'Azerbaïdjan et exiger son retrait immédiat du territoire arménien, à faire respecter l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020, et favoriser toute initiative visant à établir une paix durable entre les deux pays, et n° 50 (2023-2024), du 17 janvier 2024, visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh.

Arménie, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)².

Il apparaît néanmoins nécessaire d'aller au-delà, compte tenu des nombreuses menaces qui pèsent sur l'Arménie, avec laquelle l'Union européenne dispose d'un accord de partenariat global et renforcé, entré en vigueur le 1^{er} mars 2021.

Ces menaces émanent bien sûr toujours de l'Azerbaïdjan, mais aussi de la Turquie, qui ont des vues hégémoniques sur le Caucase du Sud. Les autorités de l'Azerbaïdjan tiennent en outre des propos agressifs vis-à-vis de l'Union européenne et de certains États membres, au premier rang desquels la France, contestant de plus ouvertement les valeurs de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme. Cette situation a d'ailleurs conduit le Bureau du Sénat à prendre des mesures restreignant les activités du groupe interparlementaire d'amitié avec l'Azerbaïdjan³, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à suspendre la participation de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan à ses travaux⁴.

Les menaces à l'encontre de l'Arménie émanent également désormais, et de plus en plus fortement, de la Fédération de Russie, qui voit d'un très mauvais œil le rapprochement en cours entre l'Arménie et l'Union européenne, alors que des responsables politiques arméniens de premier rang évoquent désormais ouvertement la possibilité que leur pays formule une demande d'adhésion à l'Union européenne.

Dans ce contexte, il apparaît désormais nécessaire que l'Arménie puisse bénéficier d'une mesure d'assistance relevant de la facilité européenne pour la paix.

Établie en 2021⁵, cette facilité vise à permettre le financement, par les États membres de l'Union européenne, d'actions de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune destinées à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale.

² *Décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA).*

³ *Lors de sa réunion du 14 décembre 2023, le Bureau du Sénat a décidé de restreindre les activités des groupes interparlementaires d'amitié avec la Russie et la Syrie ainsi qu'avec l'Azerbaïdjan, au sein du groupe régional « France-Caucase », aux seules auditions de chercheurs, de journalistes ou d'opposants, les liens avec les ambassades, les homologues parlementaires et les autorités de ces pays étant gelés.*

⁴ *Résolution 2527 (2024) sur la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 24 janvier 2024.*

⁵ *Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.*

Dès le mois d'octobre 2023, la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, alors Mme Catherine Colonna, avait écrit à M. Josep Borrell, haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, afin de lui demander d'intégrer l'Arménie dans le champ des bénéficiaires de la facilité européenne pour la paix.

La France a en outre pris directement sa part en acceptant de livrer à l'Arménie des matériels militaires pour qu'elle puisse assurer sa défense.

La demande formulée par le Gouvernement français auprès de M. Borrell n'a pas abouti à ce stade, même si des discussions sont aujourd'hui en cours au Conseil de l'Union européenne. Lors de sa réunion du 13 novembre 2023, le Conseil des affaires étrangères est en effet convenu d'étudier la possibilité d'apporter un soutien non létal à l'Arménie au titre de la facilité européenne pour la paix et de renforcer la mission de l'Union européenne dans le pays, afin que le nombre d'observateurs et de patrouilles puisse augmenter, y compris dans des zones sensibles.

La présente proposition de résolution européenne entend donc réaffirmer, dans le contexte des négociations engagées au Conseil, la position adoptée sur ce point par le Sénat le 17 janvier 2024, afin que l'Arménie puisse bénéficier rapidement d'une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix.

Proposition de résolution européenne visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 21, 28, 41, 42 et 43,
- ④ Vu l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, entré en vigueur le 1^{er} mars 2021,
- ⑤ Vu la décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, modifiée par les décisions (PESC) 2023/577 et 2023/994 du Conseil des 13 mars et 22 mai 2023 et (UE) 2023/1304 du Conseil du 26 juin 2023,
- ⑥ Vu la décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA),
- ⑦ Vu les résultats de la réunion du Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne du 13 novembre 2023,
- ⑧ Vu les conclusions du deuxième dialogue politique et de sécurité de haut niveau entre l'Union européenne et l'Arménie du 15 novembre 2023,
- ⑨ Vu les résultats de la cinquième réunion du Conseil de partenariat entre l'Union européenne et l'Arménie, tenue le 13 février 2024,
- ⑩ Vu les résolutions du Parlement européen du 20 mai 2021 sur les prisonniers de guerre à la suite du dernier conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (2021/2693(RSP)), du 10 mars 2022 sur la destruction du patrimoine culturel au Haut-Karabakh (2022/2582(RSP)), du 5 octobre 2023 sur la situation au Haut-Karabagh après l'attaque menée par l'Azerbaïdjan et la persistance des menaces contre l'Arménie (2023/2879(RSP)) et du 13 mars 2024 sur le resserrement des liens entre l'Union et l'Arménie et sur la nécessité de parvenir à un accord de paix entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie (2024/2580(RSP)),

- ⑪ Vu les résolutions du Sénat n° 26 (2020-2021) du 25 novembre 2020 portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh, n° 19 (2022-2023) du 15 novembre 2022 visant à appliquer des sanctions à l'encontre de l'Azerbaïdjan et exiger son retrait immédiat du territoire arménien, à faire respecter l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020, et favoriser toute initiative visant à établir une paix durable entre les deux pays, et n° 50 (2023-2024) du 17 janvier 2024 visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh,
- ⑫ Vu la contribution de la LXXI^e Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC) des 24-26 mars 2024,
- ⑬ Considérant que les relations entre l'Union européenne et l'Arménie reposent sur des valeurs communes telles que la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la coopération régionale et un engagement actif dans le cadre du partenariat oriental afin de contribuer à la coopération et à la stabilité régionales ;
- ⑭ Considérant l'agression militaire conduite par l'Azerbaïdjan les 19 et 20 septembre 2023 dans la région du Haut-Karabagh, en violation de l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020 et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ;
- ⑮ Considérant les violations répétées de l'intégrité territoriale de l'Arménie par l'Azerbaïdjan et ses ambitions affichées de créer un couloir de transport qui traverse le massif du Zanguezour, situé au sud de l'Arménie, pour relier l'Azerbaïdjan à la République autonome du Nakhitchevan, et d'offrir ainsi une continuité terrestre jusqu'à sa frontière avec la Turquie ;
- ⑯ Considérant que le conflit du Haut-Karabagh et celui entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie se déroulent dans une région particulièrement instable, proche de l'Union européenne, et comportent un risque d'embrasement impliquant potentiellement des puissances régionales ;
- ⑰ Considérant que le Président de l'Assemblée nationale d'Arménie puis le ministre arménien des affaires étrangères ont évoqué, les 4 et 9 mars 2024, la possibilité pour l'Arménie de déposer une demande d'adhésion à l'Union européenne ;
- ⑱ Considérant la menace croissante de déstabilisation de l'Arménie par la Russie en réponse à ce rapprochement de l'Union européenne ;

- ⑲ Considérant que l'Union européenne soutient la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières de l'Arménie, et qu'elle se mobilise en faveur d'une paix et d'une stabilité justes et durables dans le Caucase du Sud ;
- ⑳ Considérant que la mission de l'Union européenne en Arménie, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), créée par décision du Conseil le 23 janvier 2023, a pour objectif de contribuer à réduire le nombre d'incidents survenant dans les zones touchées par des conflits et les zones frontalières en Arménie ainsi que le niveau de risque pour la population vivant dans ces zones, et ainsi de contribuer à la normalisation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur le terrain ;
- ㉑ Considérant que la facilité européenne pour la paix a été établie en 2021 en vue du financement, par les États membres, d'actions de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune destinées à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale ;
- ㉒ Considérant que le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, lors de sa réunion du 13 novembre 2023, est convenu d'étudier la possibilité d'apporter un soutien non légal à l'Arménie au titre de la facilité européenne pour la paix et de renforcer la mission de l'Union européenne dans le pays, afin que le nombre d'observateurs et de patrouilles puisse augmenter, y compris dans des zones sensibles ;
- ㉓ Rétère sa condamnation avec la plus grande fermeté de l'offensive militaire menée les 19 et 20 septembre 2023 par l'Azerbaïdjan, avec l'appui de ses alliés, dans le Haut-Karabagh, qui a contraint à l'exode la quasi-totalité des populations arméniennes qui y vivaient ;
- ㉔ Salue les efforts déployés par l'Union européenne, notamment au travers de la mission déployée en Arménie, en faveur de la paix dans le Caucase ;
- ㉕ S'inquiète néanmoins des ambitions hégémoniques de l'Azerbaïdjan et de la Turquie ainsi que du danger qu'elles représentent pour la République d'Arménie, son intégrité territoriale et la paix dans le Caucase ;
- ㉖ Exprime également ses plus vives craintes vis-à-vis des actions de déstabilisation de l'Arménie qui pourraient être menées par la Russie, alors que l'Arménie manifeste son souhait de se rapprocher de l'Union européenne ;
- ㉗ Fait valoir le droit de l'Arménie à défendre son intégrité territoriale et à disposer des moyens d'assurer sa sécurité, y compris par la voie militaire ;

- ⑳ Juge légitime et opportun, dans ce contexte, que l'Arménie puisse bénéficier d'une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix, en pleine cohérence avec les objectifs assignés à cette facilité et avec le renforcement en cours des liens entre l'Union européenne et l'Arménie ;
- ㉑ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.