



HAL
open science

La défense dans la Constitution européenne

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. La défense dans la Constitution européenne. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279147

HAL Id: halshs-03279147

<https://shs.hal.science/halshs-03279147v1>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La défense dans la Constitution européenne

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

Le projet de traité portant constitution européenne est une aubaine pour les professeurs de droit ! Ils peuvent à loisir développer leur sens de l'exégèse, du commentaire voire de la prédiction sur un texte dont la complexité permet de multiples interprétations. Parmi tous les ouvrages actuellement publiés¹, peu nombreux toutefois sont ceux qui accordent la place que, selon nous, ils méritent, aux développements touchant à la défense européenne. Pourtant, la politique européenne de sécurité et défense (PESD) constitue une vraie réussite dans un domaine où la souveraineté étatique demeure omniprésente. L'Union peut en particulier se prévaloir d'une première opération conduite en République Démocratique du Congo, sous mandat du Conseil de sécurité avec l'opération Artémis². Depuis le sommet franco britannique de Saint Malo de 1999, les progrès sont constants et spectaculaires³. Comment expliquer alors cette relative discrétion de la part des commentateurs qui se bornent le plus souvent à une analyse au plus près du texte du traité ? Une première explication pourrait provenir de l'originalité de la PESD, une politique qui progresse de manière significative mais selon des méthodes qui sont quelque peu à contre courant de celles que s'efforce de promouvoir le traité constitutionnel. Ce constat peut déboucher sur une seconde explication tenant au caractère particulièrement évolutif de la PESD. En prise directe avec les choix politiques des Etats au plus haut niveau, elle avance en partie de sa vie propre, moins tributaire que d'autres politiques européennes des échéances institutionnelles de Bruxelles. On en voudra pour preuve la création des groupes de combat, quelques jours après l'adoption du traité⁴, initiative à la fois importante mais aussi tout à fait illustrative de la méthode différenciée retenue.

On tentera donc, pour apprécier la place et l'importance des dispositions consacrées à la défense dans le traité constitutionnel, de se situer dans cette démarche évolutive et l'on constatera alors que le texte est essentiellement conservateur (I), prudemment novateur(II) mais peut être volontairement réducteur (III)

I/ Le traité constitutionnel et la défense, un texte essentiellement conservateur

La défense européenne vient de très loin. Elle a connu des avatars historiques majeurs. Elle exige donc un maniement institutionnel et juridique très prudent. Le traité constitutionnel ne

¹ Parmi beaucoup d'autres, pour quelques exemples de qualité mais de taille et de méthodologie variables, L.Burgogue-Larsen, A. Levade, F. Picod, La Constitution européenne expliquée aux citoyens, Paris, Hachette, 2005, 439 p. ; F-X. Priollaud, D. Siritky, La Constitution européenne, texte et commentaires, Paris, La Documentation française, 2005, 510 p. E. Alvarez Conde et V. Garrido Mayol ed., Comentario a la constitucion europea, Valencia, 2005, 1705p. ; L.S. Rossi ed., Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne, le Projet de traité constitution, Bruxelles, Bruylant, 2004, 293 p. ; O. de Schutter et P. Nihoul ed., Une constitution pour l'Europe, Bruxelles Larcier, 2004, 405 p.

² B. Neveux, Vers une Union opérationnelle ? Artémis, défense nationale, mai 2004, pp.11-24.

³ M. Rutten, De Saint Malo à Nice, les textes fondateurs de la défense européenne, Cahiers de Chaillot, n°47, mai 2001.

⁴ Proposition ensuite entérinée par le Conseil, voir conclusions du Conseil sur la réaction militaire rapide, 22 mars 2004, Bulletin Europolitique, 24 mars 2004.

devait surtout pas remettre en cause les avancées patiemment obtenues par les compromis diplomatiques successifs et par leur insertion dans l'architecture européenne. Le texte ne se veut donc pas révolutionnaire : il confirme le rôle moteur des mécanismes intergouvernementaux et le caractère indispensable de la différenciation.

A/ La confirmation du rôle moteur des mécanismes intergouvernementaux

Comme le remarquait le président du groupe de travail VIII « Défense » (...), dans son rapport final à la Convention, « la politique de défense est une politique particulière, aussi bien sur le plan national que sur le plan européen. Elle appartient par nature aux domaines de souveraineté les plus sensibles et fait appel à des moyens essentiellement nationaux »⁵.

Comment alors faire d'une politique « aussi nationale », une politique européenne ? La solution semble être passée par une grande prudence des textes qui n'évite pas un certain nombre d'incertitudes.

Ainsi, dans l'énumération des compétences de l'Union, la politique de défense n'est elle ni une compétence exclusive, ni une compétence partagée. Elle n'est pas le résultat d'une politique de coordination, pas plus qu'elle ne relève du domaine des actions d'appui, de coordination ou de complément. Aux termes de l'article I-12§4, « l'Union dispose d'une compétence pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une défense commune » Une telle formule éclaire assez peu la nature juridique de la PESD, pas plus d'ailleurs que l'article I-16 qui est sensé l'explicitier. Le texte confirme que la défense européenne est un processus qui, à partir de la PESC et en passant par une politique de défense commune, peut conduire à une défense commune. Il réaffirme également l'obligation de loyauté qui s'impose aux Etats membres à l'égard de la PESC. Il apparaît ainsi que, l'architecture qui résultait du traité sur l'Union européenne et la répartition des compétences sur laquelle celle ci reposait n'a pas été sérieusement modifiée, pas plus d'ailleurs que la terminologie employée⁶.

Les dispositions précitées sont développées à la fois dans la partie I et la partie III du traité. Mais, là encore, non sans un certain nombre d'ambiguïtés. On notera ainsi que l'article I-40 traite des dispositions particulières relatives à la politique étrangère et de sécurité commune et que l'article I-41 traite pour sa part des dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune. Il est certes indiqué que celle ci (PSDC) fait partie intégrante de celle là (PESC) et il est assez logique que la sécurité fasse le lien entre la politique étrangère et la défense⁷. Ceci est toutefois porteur de contradictions dans la mesure où le régime juridique applicable n'est pas exactement identique dans les deux cas. Une question de sécurité étant en cause, quel article appliquer par exemple entre l'article I-40§6 et l'article I-41 ? Des incertitudes terminologiques apparaissent également dont on peut se demander si elles ne recouvrent pas de véritables difficultés conceptuelles. Sont employées en effet successivement les formules « politique de sécurité et de défense commune » ; « politique de défense commune de l'Union » ; « défense commune » qui dessinent, avec la PESC qui les inclut, quatre cercles concentriques. On en perçoit bien le mouvement, plus difficilement ce qui permet de distinguer voire de passer de l'un à l'autre. Une chose est néanmoins certaine ; c'est la défense qui est commune et non pas la politique⁸. On sera d'autant plus surpris, alors, que le traité évoque la « politique COMMUNE de sécurité et de défense »... à propos des

⁵ Convention 461/02 ;WG VIII 22. -

⁶ Comme le note justement, F.X. Priollaud et D. Siritzky, op. cit. p.62, l'obligation de loyauté a d'ailleurs du s'effacer derrière la souveraineté des Etats lors des crises diplomatiques majeures.

⁷ C'est d'ailleurs tout à fait conforme à la Stratégie européenne de sécurité. -

⁸ Il semble donc difficile de tirer des conséquences de la transformation de la PESD en PSDC ; contra, F.X. Priollaud et D. Siritzky, op. cit.p.123.

membres de l'OTAN.

L'unité et la cohérence du dispositif sont toutefois sauvegardées par l'omni présence des Etats qui s'impose logiquement dans la mesure où il s'agit « en dernier ressort de la vie de leurs soldats ainsi que celle de leurs citoyens »⁹. Cette omniprésence se trouve confirmée par les dispositions du traité portant sur le processus normatif qui continue de soumettre la politique de défense aux mécanismes intergouvernementaux.

Les dispositions de l'article I- 40§6 sont, à cet égard, particulièrement illustratives. Elles précisent en effet que « les décisions européennes relatives à la politique de sécurité et défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission (...) sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité.

Les lois cadres et les lois européennes sont exclues». Ce mécanisme est original à un double titre. D'une part, il exclut du champ de la PSDC les lois cadres et les lois européennes, au profit de la décision européenne, « acte non législatif obligatoire dans tous ses éléments ». La décision vient remplacer les positions et actions communes par un acte juridique qui peut être aussi bien général qu'individuel. D'autre part, ces décisions sont prises à l'unanimité à l'exception des hypothèses prévues à l'article III-300§2 qui prévoit le recours à la majorité qualifiée¹⁰. Il apparaît donc que le domaine de la défense continue à s'inscrire à contre courant d'une évolution qui tend par ailleurs à généraliser le vote à la majorité qualifiée. Si l'on considère également que le Parlement européen est seulement « consulté régulièrement » et « tenu informé sur les évolutions » de la PSDC (Article I-41§8) et que l'intervention de la Commission est très accessoire (lorsqu'elle peut proposer, le cas échéant de recourir aux instruments de l'Union, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères, article I-41§4 ou lorsqu'elle coopère avec l'Agence de défense européenne pour l'exécution des missions de celle-ci, article III-311§2), on mesurera aisément l'omniprésence de la démarche intergouvernementale. Celle-ci est encore accentuée par le recours persistant à la différenciation.

B/Le recours persistant à la différenciation

En matière de défense, la plus grande diversité caractérise les politiques des différents Etats membres de l'Union. La viabilité du projet communautaire dans le cadre d'une Union élargie et hétérogène passe donc par la mise en œuvre du principe de différenciation¹¹, en recherchant non pas l'uniformité mais l'agrégation flexible des choix nationaux. Une fois de plus, ceux-ci sont confirmés de la manière la plus explicite par le traité portant constitution. Celui-ci s'efforce toutefois d'en faire un véritable instrument de la construction d'une PSDC.

Aux termes de l'article I-41§2, la politique de l'Union en matière de défense n'affecte ni les choix nationaux de certains Etats qui conduisent des politiques de défense spécifiques, ni les obligations qui peuvent résulter de l'appartenance à l'OTAN. Ainsi se trouvent ménagées à la fois les positions des Etats membres qui ont choisi les différentes formes de la neutralité, des Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Alliance atlantique et enfin des Etats candidats dont on ne saurait forcément préjuger de la position en matière de défense. Des réserves ont en effet très explicitement été exprimées par ces Etats. Les premiers sont hostiles à une militarisation de l'Union européenne, susceptible de couvrir une éventuelle politique « néocolonialiste » des grandes puissances européennes. Les seconds exigent que toute initiative en matière de défense européenne ne porte pas atteinte à l'OTAN et aux mécanismes de défense collective. Cela est d'autant plus vrai pour

⁹ Rapport du groupe de travail précité p. 10.

¹⁰ sauf la désignation d'un représentant spécial, il s'agit de cas dans lesquels le Conseil met en œuvre une décision du Conseil européen.

¹¹ Voir, L. Burgogue-Larsen, *Le droit communautaire dans tous ses Etats ou les désordres du in et du out*, Mélanges en hommage à Guy ISAAC, Presses de l'Université de Toulouse, 2004, p.121..

les Etats ayant adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004 et qui avaient pour le plupart adhéré préalablement à l'OTAN.

Pour tenter de transformer en force ce qui peut apparaître comme une faiblesse, le traité organise la PSDC autour de la différenciation. Celle-ci peut être occasionnelle ce qui est le cas lorsque des Etats membres mettent à la disposition de l'Union des capacités civiles et militaires ou des forces multinationales pour contribuer aux objectifs qu'elle définit (article 1-41§3). Elle peut être permanente et prend alors la forme de « coopérations structurées permanentes ». Celles-ci, qui sont la forme « défense » des coopérations renforcées développées par l'article I-44, sont ouvertes aux Etats qui « remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants... en vue des missions les plus exigeantes » (article I-41§6). Selon le protocole 23, tout Etat qui veut participer à une coopération structurée doit s'engager à développer ses capacités de défense sur un plan national ou multinational. Il doit également avoir la capacité de fournir au plus tard pour 2007, dans un cadre national ou multinational, des groupements tactiques capables d'entreprendre notamment à la demande des Nations Unies, dans un délai de 5 à 30 jours des missions soutenables pour une période initiale de 30 jours prorogeable jusqu'au moins 120 jours¹². Les coopérations structurées permanentes sont à la fois institutionnalisées puisque c'est le Conseil qui établit la coopération structurée à la demande des Etats membres qui souhaitent la mettre en place, par l'adoption d'une décision européenne à la majorité qualifiée, ouvertes dans la mesure où un Etat peut y adhérer à sa demande à la suite d'un vote à la majorité qualifiée des Etats participants, et enfin contrôlées car le Conseil peut suspendre la participation d'un Etat qui ne répondrait plus aux critères et aux engagements de capacités.

Sur le terrain de la défense, le traité portant constitution reprend ainsi un processus éprouvé, auquel on doit les succès de l'Europe de la défense, notamment depuis le sommet de Saint Malo et qui a permis de multiplier les initiatives sur le plan industriel mais également sur le plan de la constitution de forces¹³. Cette démarche, qui perd toutefois de sa cohérence lorsque participent à ces constructions des Etats non membres¹⁴, n'est d'ailleurs pas absente des aspects novateurs du traité. Elle irrigue en effet toutes les dispositions qui sont consacrées à la défense, contribuant ainsi à limiter la portée des innovations du texte.

II/ Le traité constitutionnel et la défense : un texte prudemment novateur

Retenant une démarche se voulant constitutionnelle, les rédacteurs du traité ne pouvaient se borner à codifier le droit existant ; ils se devaient également d'en assurer le développement progressif. Ils y étaient d'ailleurs naturellement conduits du fait de l'évolution récente du contexte international qui a contribué à renouveler au moins en partie les réflexions en matière de défense et de sécurité. Ils y étaient conduits également du fait de l'adhésion d'un certain nombre d'Etats porteurs d'attentes nouvelles. Le traité fait donc également œuvre d'innovation. Mais, pour ne pas rompre l'équilibre fragile de la PESD, il le fait avec prudence, que ce soit sur le plan institutionnel ou sur le terrain des compétences.

A/ Les innovations institutionnelles

Les innovations institutionnelles auxquelles procède le traité portant constitution en matière de défense sont de deux ordres : les unes résultent des aménagements prévus dans

¹² Voir L. Balmond, L'Union européenne, une organisation de défense ? in R. Ben Achour et S. Laghmani ed. Le droit international à la croisée des chemins, force du droit et droit de la force, Paris, Pedone, 2004, pp.303/305.

¹³ Se sont ainsi constituées des unités militaires multinationales comme l'EUROCORPS, l'EUROFOR, l'EUROMARFOR, le Groupe aérien européen, la Division multinationale centre, etc... ; voir sur cette question, A. Missiroli, Défense et flexibilité, cahiers de Chaillot, n°38, février 2000.

¹⁴ cas du NORDCAPS qui comprend le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède.

l'architecture institutionnelle générale de l'Union. Les autres concernent spécifiquement les questions de défense.

La volonté de conférer à l'Union une plus grande visibilité sur le plan international se manifeste par une tentative de personnalisation de la politique extérieure qui a naturellement des incidences sur la politique de défense.

C'est le cas d'abord avec la création d'un président du Conseil européen, élu pour deux ans et demi, renouvelable une fois, qui préside et anime les travaux du Conseil européen et assure « à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ». Les commentateurs¹⁵ s'accordent à considérer que ce président est un « chairman » et non un décideur. Mais, les mots ont un poids, et le qualificatif présidentiel est inévitablement porteur de contradictions, notamment par rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement qui composent le Conseil européen. Les caractéristiques propres de la PSDC et la pratique internationale récente laissent imaginer à quel point la mise en œuvre des dispositions de l'article III-295 aux termes duquel « si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement » seraient problématiques. Les mêmes interrogations se présentent pour le ministre des Affaires étrangères de l'Union aggravées encore par les chevauchements possibles entre la PESC et la PSDC et entre la qualité de ministre et celle de vice président de la Commission¹⁶. L'article I-28 illustre bien ces ambiguïtés : le texte énonce en effet que « le ministre des Affaires étrangères de l'Union conduit la PESC. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune. Doit-on en déduire que le ministre des Affaires étrangères « conduit » la PESC ce qui serait tout à fait surprenant eu égard à ses modalités d'organisation ? On estimera plutôt que dans une politique où l'intergouvernemental continue d'être dominant, le ministre des Affaires étrangères exerce une triple fonction : une fonction de proposition pour toutes les décisions relatives à la PSDC ; une fonction de coordination des aspects civils et militaires des missions conduites par l'Union et des missions conduites par un groupe d'Etats membres sur la base d'une décision européenne ; une fonction d'information dans le cadre des coopérations structurées afin de maintenir celle-ci dans le cadre de l'Union et de sauvegarder les droits des Etats qui n'y participent pas. Dans la première hypothèse, les attributions exercées par le ministre des Affaires étrangères le sont conjointement avec les Etats membres, dans la seconde avec le Comité politique et de sécurité. Le poids de ces deux organes dans la PSDC s'avère donc modeste. Ne se trouvent-ils pas, de plus, aux prises avec le dilemme classique, propre aux mécanismes dans lesquels l'interétatisme est dominant : inutilité en cas d'accord entre les Etats membres ; incapacité en cas de désaccord profond ?

La signification de l'Agence européenne de défense est toute autre. Elle constitue l'étape actuelle d'une coopération en matière d'armements qui a débuté en dehors du cadre de l'Union et qui s'est développée progressivement par accords entre Etats membres et plus encore par accords entre industriels. Elle a trouvé sa forme institutionnalisée avec la création de l'« Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) », le 12 novembre 1996 par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni¹⁷. L'Agence européenne de défense marque un pas de plus dans l'institutionnalisation sans pour autant que l'esprit général en soit modifié. Ainsi, selon les articles 1-41 et III-311, pour aider les Etats membres dans leur engagement d'améliorer progressivement leurs capacités, l'Agence est

¹⁵ voir par exemple F.X. Priollaud et D. Siritzky, op. cit. p. 75.

¹⁶ Voir D.Vignes, Les apports des travaux constitutionnels de l'Union européenne à la PESC et à la PESD, ARES, vol. XXI, Fasc.2, janvier 2005, p. 63.

¹⁷ M. Guillaume, L'OCCAR, Annuaire Français de Droit International, 1998, p.283 et s.

investie d'une triple mission : identifier les besoins opérationnels et promouvoir leur harmonisation ; contribuer à renforcer la base industrielle pour faire face à ces besoins en proposant des projets multilatéraux, en soutenant la recherche et en contribuant à améliorer l'efficacité des dépenses militaires ; participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement.

Toutefois, cette action s'inscrit, conformément à l'article III-311§2 dans le cadre d'un mécanisme de coopération structurée (fut il innomé) et cela à un double titre. D'une part, l'Agence européenne de défense est ouverte à tous les Etats membres qui souhaitent y participer, disposition tout à fait justifiée par le fait que tous les Etats ne sont pas, loin s'en faut, au même niveau quant aux capacités militaires et aux potentialités industrielles, voire quant à la volonté de développer ce type d'instrument. D'autre part, le texte conserve la possibilité d'accords multilatéraux entre Etats membres afin de développer des projets conjoints. La création et le développement de l'Agence s'inscrivent donc dans un mouvement très largement autonome par rapport au traité portant constitution. La preuve en est que l'Agence a été créée par anticipation, par l'action commune 2004/51PESC du 12 juillet 2004, avant même l'entrée en vigueur éventuelle du traité.

B/ Les innovations matérielles

Une politique de sécurité et de défense commune pour quoi faire ? A cette question il a longtemps été répondu par les seules « missions de Petersberg », définies pour la première fois dans la déclaration du Conseil des ministres de l'UEO de Petersberg du 19 juin 1992. Le traité portant constitution comporte désormais un élargissement de ces missions mais c'est bien l'insertion d'une clause de défense mutuelle qui apparaît comme l'innovation fondamentale du texte. Ces changements s'inscrivent toutefois dans l'esprit général qui anime la PSDC, ce qui conduit naturellement à en modérer l'aspect novateur.

1/ L'élargissement des « missions de Petersberg »

Depuis 1992, les missions de l'Europe en matière de défense étaient encadrées par le compromis de Petersberg, largement inspiré du triptyque de B. Boutros Ghali dans son agenda pour la paix : maintien de la paix, consolidation de la paix, rétablissement de la paix. Une telle formulation, réutilisée en 1997, et constituée de réponses au cas par cas à des situations de fait, permettait à tous les Etats membres de se retrouver sur une position commune, certains pouvant mettre l'accent sur l'action humanitaire d'autres sur un éventuel recours à la force. Dans tous les cas, celui ci demeurait parfaitement encadré dans la mesure où il ne pouvait se manifester qu'après une autorisation du Conseil de sécurité. L'apport du traité portant constitution n'est alors pas négligeable puisqu'il ajoute aux compétences de l'Union « les actions conjointes en matière de désarmement », les « missions de conseil et d'assistance en matière militaire » et les « opérations de stabilisation à la fin des conflits ». On perçoit bien la démarche des rédacteurs qui ont entendu se situer à la fois en amont et en aval des opérations militaires proprement dites, qu'elles soient humanitaire ou impliquant le recours à la force. Cette attitude est d'ailleurs conforme à la Stratégie européenne de sécurité telle qu'elle est conçue par l'Union. C'est d'ailleurs ainsi que l'on peut comprendre la mention des moyens non seulement militaires mais également civils susceptibles de concourir à la réalisation de ces missions. Il n'en demeure pas moins que cette référence est de nature à brouiller quelque peu l'analyse de même que la formule indiquant que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers ». Les événements conduisent à approuver cette insertion du terrorisme dans les missions de la défense européenne. Mais, on sera alors d'autant plus surpris, comme il apparaîtra plus loin, par le sort juridique différent qui est fait à la clause de défense mutuelle et à la clause de solidarité. Dans tous les cas, la grille de lecture reste toujours la même. Aux termes de l'article

III-310, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission de Petersberg à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et qui disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. La réalité des faits doit conduire assurément à inverser la proposition : si des Etats membres le souhaitent et s'ils en ont les capacités, le Conseil peut décider d'une mission au titre de l'article III-309. Il n'y a là aucune obligation ni pour les Etats membres ni d'ailleurs pour le Conseil. On est bien toujours dans le cadre de la différenciation.

2/ L'insertion d'une clause de défense mutuelle

Si, certains Etats membres auraient pu se contenter du statu quo juridique, fait de dispositions peu contraignantes, marquées du sceau de l'intergouvernemental, le traité portant constitution devait, pour d'autres, se montrer plus ambitieux. Il devait, en particulier, leur offrir une garantie de sécurité, comparable à celle résultant de l'article 5 du traité du 14 avril 1949 créant l'OTAN ou de l'article V du traité du 23 octobre 1954 instituant l'UEO. L'insertion d'un mécanisme de défense collective dans le texte était indispensable à la fois pour parachever la Politique de Sécurité et de Défense Commune, mais également pour que celle-ci n'apparaisse pas comme purement subsidiaire par rapport à l'Alliance atlantique, notamment à l'égard des pays d'Europe centrale qui ont adhéré à l'OTAN avant d'adhérer à l'Union.

Le traité prévoit ainsi en son article 1-41§7 une clause de défense mutuelle qui va jouer dans le cas où un Etat membre est victime d'une agression armée sur son territoire. Elle lie tous les Etats, et non pas seulement les seuls Etats membres y ayant souscrits comme le proposait le texte de la Convention. Elle comporte une obligation d'aide et assistance par tous moyens, ce qui inclut naturellement les moyens militaires. Elle s'inscrit enfin dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies prévoyant le droit naturel de légitime défense individuelle et collective. Cette innovation majeure a été très discutée. Pour les Etats membres neutres, elle changerait la nature de l'Union en la transformant en une organisation de défense, remettant ainsi en cause leur statut de neutralité. Pour d'autres, elle serait de nature à faire double emploi avec la clause similaire du traité de Washington, et donc à affaiblir la défense atlantique.

Aussi, les dispositions de l'article I-41§7 viennent-elles tempérer ce que le texte peut avoir de révolutionnaire. En effet, le jeu de la clause ne saurait interférer avec les politiques de défense spécifiques de certains Etats, formule de nature à satisfaire les Etats neutres en leur épargnant un éventuel engagement militaire. Il ne saurait d'autre part primer les engagements souscrits dans le cadre de l'Alliance atlantique, celle-ci demeurant, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur sécurité collective. Dès lors, on doit lire cet article comme instaurant un mécanisme de solidarité à la double condition que les Etats appelés à le mettre en œuvre le juge compatible avec leurs choix nationaux en matière de défense et avec leur engagement dans le cadre de l'OTAN. Cette formulation était indispensable eu égard aux différences considérables existant en matière de défense entre les Etats membres. Elle conduit néanmoins à s'interroger si on la compare à la clause de solidarité prévue à l'article I-43 du traité. Cette clause prévoit que l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres contre le terrorisme ou en cas de catastrophe naturelle. Entre ces deux hypothèses susceptibles d'entraîner l'engagement des forces armées, les différences sont flagrantes alors même que l'article III-309 fait de la lutte contre le terrorisme une mission de l'Union comme les autres. Or, là où les menaces classiques font l'objet d'une réponse par le jeu de la différenciation, la lutte contre le terrorisme exprime une solidarité absolue. Cela s'explique sans doute par le fait que les missions de Petersberg sont à usage externe et que les rédacteurs ne sauraient envisager une attaque classique contre l'un des Etats membres. La seule menace qui pèse contre les Etats membres est donc la menace terroriste et, contre celle-là, la solidarité est totale. La différence de rédaction, si elle est de pure forme, est surprenante. Si elle traduit une vision stratégique,

elle apparaît plus choquante car reposant sur un pari sur l'avenir, par essence aléatoire.

III/ Le traité portant Constitution, un texte volontairement réducteur

La présente formule peut avoir quelque chose de surprenant quand l'on considère l'importance en volume, souvent décriée, du traité portant constitution. Cette critique vaut naturellement pour la partie III dont la plupart des observateurs s'accordent à considérer qu'elle n'a pas réellement de signification constitutionnelle. Mais, s'il s'agissait dans cette partie de fixer l'état des différentes politiques communautaires, on sera surpris du caractère très incomplet des dispositions qui traitent de la PSDC. Elles ne rendent pas compte des progrès et de la richesse d'une politique qui compte indéniablement, ils ne sont pas si nombreux que cela, parmi les succès de l'Union. Ces absences concernent aussi bien l'appareil de la PSDC que la stratégie qui est sensée l'animer.

A/ Les silences du traité sur l'appareil de la PSDC

L'élaboration de la PSDC s'est appuyée sur un travail patient et pragmatique, mené sous la direction de certains Etats membres, pour permettre une mise en commun des moyens. Cette démarche pragmatique a concerné aussi bien les aspects institutionnels que les aspects capacitaires. Sur le plan institutionnel, l'Union s'est dotée progressivement des instruments indispensables pour assurer la liaison entre la décision politique et le niveau opérationnel¹⁸. Trois organes ont ainsi été mis en place par le traité de Nice du 26 février 2001. Le Comité Politique et de Sécurité (COPS), situé à l'intersection du politique et du militaire, suit la situation internationale et, en temps de crise, exerce une compétence de contrôle politique et de direction stratégique. Le Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE), formé des chefs d'Etat major des armées est chargé de donner des avis militaires. Enfin, l'Etat Major de l'Union Européenne (EMUE) conduit les opérations militaires de gestion des crises. On mesurera sans difficulté l'importance pratique mais plus encore symbolique de ces créations. Or, un seul de ces organes est évoqué par le traité en son article III-307, et encore de manière elliptique, le COPS. Ce dispositif a pourtant été placé « au sein du Conseil », afin de conférer une autonomie institutionnelle à la PSDC. Il pouvait donc figurer dans le texte à un double titre, au titre des dispositions institutionnelles dans le cadre du Conseil, mais également au titre de la III^{ème} partie consacrée aux politiques. Cette absence, qui peut surprendre, s'explique néanmoins. L'accord obtenu sur ces structures est un accord a minima, notamment en ce qui concerne l'EMUE. Un Etat comme le Royaume Uni, indispensable pour la construction d'une défense européenne crédible, est en effet particulièrement méfiant à l'égard de toute évolution possible vers un véritable quartier général européen risquant de dupliquer les structures existantes de l'OTAN. La solution a, jusqu'à présent, été trouvée dans le mécanisme des GIFM, la mise à disposition de l'Union de la cellule de planification européenne du SHAPE, et la création d'une « capacité de planification et de conduite d'opérations militaires ». Malheureusement, ce quartier général qui n'ose pas dire son nom, mêlant opérations militaires et gestion civile des crises, contribue à brouiller le concept¹⁹. Face à ces divergences, la « constitutionnalisation » en ce qu'elle a nécessairement un caractère codificateur pouvait laisser craindre à un certain nombre d'Etats une diminution de leur marge de négociation. La partie III en particulier, qui a également pour but de formaliser l'acquis communautaire, ne pouvait aller jusqu'à formaliser l'acquis européen. En laissant les structures pour la plupart en

¹⁸ Voir L. Balmond, Commentaire des articles 17 et 25, in Union européenne, commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001, J. Rideau ed. Paris, LGDJ, 2001, pp. 38-50 et 60-63.

¹⁹ Voir L. Balmond, L'Union européenne, une organisation de défense ? op.cit.pp.305-307.

dehors du texte, on ménage ainsi le caractère souple et évolutif qui a fait le succès de la PSDC.

On retrouve la même prudence sur le plan capacitaire. Si la référence aux capacités militaires et civiles des Etats membres est fréquente²⁰, notamment parce qu'elle constitue la base des coopérations structurées, elle n'est évoquée que de manière générale. Elle recouvre en réalité, d'une part des capacités militaires dont l'objectif global a été fixé lors du Conseil européen d'Helsinki, les 10-11 décembre 1999, d'autres part des capacités civiles décidées par le Conseil européen de Feira les 19-20 juin 2000. Des conférences d'engagement des capacités ont permis progressivement aux Etats membres de fixer le niveau de leur participation sur le plan humain et matériel. Dans les deux cas, l'opération s'est avérée être un succès puisque les engagements volontaires des Etats vont au delà des besoins fixés. Il aurait pu, dès lors, sembler utile d'évoquer ces engagements dans le traité afin qu'ils apparaissent comme un acquis européen. En effet, la construction de la PSDC suppose d'autres engagements de la part des Etats membres dont les incidences budgétaires seront non négligeables. La « constitutionnalisation » était susceptible de rendre plus difficile une remise en cause, notamment pour des raisons économiques, des engagements déjà pris, remise en cause qui risquerait de mettre à bas l'édifice patiemment construit. Mais, là encore, le pragmatisme a prévalu.

B/ Une stratégie européenne ignorée

L'Union européenne a longtemps fait l'économie de la définition d'une véritable stratégie en matière de sécurité. L'omniprésence de l'OTAN aidant, l'énumération des missions de Petersberg tenait lieu de stratégie. Mais, outre le caractère limité et peu original de ces missions, cela signifiait que l'Union se plaçait délibérément dans une attitude de suivisme vis à vis des Etats Unis. Les divergences apparues lors de la crise irakienne mais également la volonté de parachever une politique de défense autonome exigeaient que l'Union se dote d'une stratégie qui lui soit propre et qui marque son originalité notamment face aux options stratégiques américaines. De manière significative, la présentation par Washington d'une stratégie nationale de sécurité va pousser les européens à formaliser leurs conceptions et à adopter, à l'initiative de J.SOLANA, lors du sommet de Bruxelles, le 12 décembre 2003, une stratégie de sécurité²¹. Aux menaces essentielles qui pèsent actuellement sur le système international, l'Union entend répondre par une stratégie compréhensive, déployant l'ensemble des instruments de la politique extérieure européenne, y compris le recours à la force comme instrument ultime et seulement avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Profondément originale par rapport à la stratégie américaine²², elle exprime une certaine conception de l'Europe puissance dans laquelle la puissance militaire n'est pas centrale. De ce fait, elle a fait l'objet d'un soutien unanime des Quinze puis des Vingt cinq ». On sera donc surpris qu'aucune mention de cette stratégie ne soit faite par le traité portant constitution même si, à plusieurs reprises, il en exprime l'esprit. C'est notamment le cas lorsqu'il évoque, en son article I-3, les objectifs de l'Union : contribuer à la paix et à la sécurité, au développement durable, à l'élimination de la pauvreté, au strict respect et au développement du droit international, inspire assurément la Stratégie européenne. L'une des avancées revendiquées par le traité est la plus grande visibilité de l'Union au plan extérieur grâce au président du Conseil européen et au ministre des Affaires étrangères de l'Union. Or, cette visibilité accrue n'a de sens que si elle est au service d'un message international clair et original. La stratégie

²⁰ Voir par exemple les articles I-41§ 3,4,6 ; III-312.

²¹ S. Biscoop et R. Coolsaet, Une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité, définir la voie européenne, Défense nationale, octobre 2003, pp.125-133.

²² Pour une comparaison des deux stratégies, F. Berrenskoetter, Mapping The Mind Gap : a Comparison of US and UE Strategies, <http://www.fornet.info>, 22 p.

était susceptible de le fournir et de constituer, en quelque sorte, le contrepoint de la Charte des droits fondamentaux : dessiner la relation de l'Union au monde comme la Charte fixe les rapports de l'Union à l'Homme. De plus, une référence explicite à la stratégie dans le traité aurait contribué à gommer certaines des ambiguïtés que recèle le texte : sur les relations entre la politique extérieure et la défense, entre politique de défense et lutte contre le terrorisme, entre gestion civile et gestion militaire des crises, la Stratégie s'avère plus cohérente et sans doute plus porteuse que le traité.

Les rédacteurs ont cependant préféré ne pas mentionner un texte risquant de rendre nécessaire une nouvelle présentation de toute l'action extérieure de l'Union et susceptible de générer, du fait de sa nature et de sa portée, des incertitudes juridiques.

La défense européenne peut-elle sortir renforcée de l'adoption du traité portant constitution ? Une telle interrogation, valable pour toutes les politiques européennes, a cependant moins de signification en matière de défense. La défense européenne a prouvé qu'elle vivait une vie propre et que même les crises diplomatiques majeures, comme la crise irakienne, ne parvenaient pas à altérer sa progression. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les exigences industrielles économiques et opérationnelles encouragent la poursuite de ce mouvement. Ses modalités sont-elles par contre susceptibles d'évoluer ? A cet égard, ce sont alors plutôt les considérations politiques et stratégiques qui laissent envisager un statu quo : la méthode intergouvernementale est appelée à demeurer encore dominante en matière de politique de défense et les coopérations à structurer son évolution. Il n'y a, à vrai dire, rien d'étonnant à cela si l'on veut bien admettre que l'Union européenne est aussi (surtout ?) un carrefour de coopérations²³.

²³ J. Auvret-Finck ed. L'Union européenne, carrefour de coopérations, Paris, LGDJ, 2002, 440 p.