



**HAL**  
open science

## Introduction. Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ?

Anne Hamonic

### ► To cite this version:

Anne Hamonic. Introduction. Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ?. La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne, Presses universitaires de Rennes, p. 17-42, 2025, Droits européens, 978-2-7535-8394-4. <halshs-05099727>

**HAL Id: halshs-05099727**

**<https://shs.hal.science/halshs-05099727v1>**

Submitted on 4 Feb 2026

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

## Introduction

### Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ?

*Anne HAMONIC*

*Maître de conférences en droit public, Université de Rennes,  
Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE – UMR CNRS 6262)*

Longtemps tabou dans le cadre de la construction communautaire, le terme « défense » s'est immiscé très progressivement en droit de l'Union européenne (Union ou UE), avant de sembler incontournable dans le discours de l'Union au cours des dernières années, y compris de la part des institutions symbolisant l'intégration. Ainsi, par exemple, devant le Parlement européen le 15 septembre 2021, la présidente de la Commission européenne avait érigé la défense comme l'un des principaux thèmes de son discours sur l'état de l'Union et avait annoncé la tenue, pendant la présidence française du Conseil de l'Union au premier semestre 2022, d'un « sommet européen de la défense » organisé « [par] le président Macron *et [elle-même]*<sup>1</sup> ». Le collège des commissaires désignés fin 2024 inclut un commissaire à la Défense et à l'Espace<sup>2</sup>.

La nouvelle dynamique animant les questions de défense dans le cadre de l'Union a été facilitée par le choix des Britanniques du retrait du Royaume-Uni<sup>3</sup>, mais fait aussi écho au contexte international renouvelé auquel l'Union européenne est confrontée en matière sécuritaire depuis quelques années, et singulièrement depuis février 2022. En effet, l'Union doit appréhender le développement de nouvelles conflictualités et la diversification des menaces, telles les cybermenaces, les menaces hybrides, ou encore les répercussions sécuritaires du changement climatique. Elle doit également réagir face à l'attitude de différentes puissances mondiales, qui lui impose notamment de se positionner sur le plan stratégique. Ainsi en est-il, par exemple, de l'extension par la Chine de sa sphère d'influence sur d'autres continents. L'indifférence des États-Unis d'Amérique à l'égard des Alliés européens, par exemple lors du retrait d'Afghanistan ou lorsqu'ils ont négocié en secret une alliance défensive avec l'Australie et le Royaume-Uni en 2021, a également constitué un stimulus pour l'Union en matière de défense, avant que la guerre en Ukraine, aux portes de l'Union, ne ravive la solidarité transatlantique. L'« agression militaire non provoquée et injustifiée<sup>4</sup> » contre l'Ukraine a, quant à elle, constitué un séisme géopolitique, conduisant l'Union à hisser la Russie au premier rang

<sup>1</sup> Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union (SOTEU) 2021*, 15 septembre 2021, [[https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021\\_fr](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021_fr)], consulté le 31 décembre 2024. Souligné par nos soins.

<sup>2</sup> Lettre de mission d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, à Andrius Kubilius, commissaire à la Défense et à l'Espace, 1<sup>er</sup> décembre 2024, [[https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944ff596e7e7914\\_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944ff596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>3</sup> HAMONIC A., « Union européenne et défense. Un État membre de (presque) perdu, dix innovations de (re)trouvées », *RTD eur.*, octobre-décembre 2019, p. 783-816.

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil européen extraordinaire du 24 février 2022 sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, doc. EUCO 18/22, 24 février 2022.

des menaces à sa sécurité<sup>5</sup>, et engendrant une nouvelle accélération des initiatives et innovations en matière de défense. Ces menaces et défis, qui hypothèquent de manière plus ou moins directe la sécurité du continent européen, ont imposé, et continuent d'imposer, à l'Union de démontrer sa capacité d'action, de réaction et d'adaptation ; elle est en outre amenée à mieux définir sa position et à concrétiser son rôle en tant qu'acteur de sécurité et de défense, à la fois vis-à-vis des tiers et par rapport à ses États membres.

Elle le doit désormais d'autant plus qu'au fil des révisions des traités et de leur mise en œuvre, la capacité juridique de l'Union dans le champ de la défense s'est affirmée et affermie, en particulier depuis le traité de Lisbonne<sup>6</sup>. Après être longtemps restées « lettre[s] morte[s]<sup>7</sup> », différentes dispositions relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été mises en œuvre depuis 2015. Dans le même temps, d'autres politiques de l'Union ont fait l'objet d'une appréhension nouvelle au profit du renforcement de l'Union comme acteur de défense. Du point de vue du droit de l'Union, la défense n'apparaît ainsi plus comme un « pré-carré » des États membres, ni simplement comme l'objet indistinct d'un volet politiquement timide et juridiquement dégradé de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle s'impose désormais comme un véritablement champ du droit de l'Union.

Est-ce à dire que la défense est aujourd'hui un domaine d'action de l'Union comme un autre ? Ce serait nier tant l'objet et l'enjeu de la défense, que l'aptitude des États membres à modeler les moyens de l'Union selon le rôle qu'ils attendent qu'elle joue, et celle des institutions de l'Union à adapter ses méthodes et instruments aux caractéristiques propres à chacun de ses différents champs d'action<sup>8</sup>. Indéniablement, la défense est un domaine qui présente un caractère original et exclusif en droit de l'Union européenne, par rapport aux autres domaines de compétence de l'Union, mais également par rapport à d'autres cadres d'action en matière de défense – en particulier ceux des États ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Ainsi, la spécificité constitue, en quelque sorte, un marqueur de la défense en droit de l'Union européenne. Toutefois, les vecteurs et éléments constitutifs de cette spécificité pourraient avoir évolué, et avec eux les effets de cette dernière. En effet, les « amours contrariés<sup>9</sup> » entre la construction communautaire et la défense ont initialement engendré une stigmatisation durable de ce domaine d'action en droit de l'Union, que continue de refléter le droit primaire de l'Union (I). Cependant, l'élan et les innovations qui caractérisent le domaine de la défense depuis quelques années en modifient l'appréhension, invitant à s'intéresser à l'hypothèse et aux conséquences d'une spécificité de la défense renouvelée et stimulante (II).

---

<sup>5</sup> Conseil de l'UE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*, doc. 7371/22, 21 mars 2022.

<sup>6</sup> Voir notamment AUVRET-FINCK J., « Fasc. 2600 : Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Historique. Dispositions générales – Insertion dans les relations extérieures » et « Fasc. 2611 : Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Moyens d'action – Financement », *JurisClasseur Europe Traité*, 18 novembre 2020 ; SCHNEIDER C., « Défense », *Répertoire de droit européen*, avril 2019 ; DUMOULIN A., GROS-VERHEYDE N., *Politique européenne de sécurité et de défense commune – « Parce que l'Europe vaut bien une défense »*, Le Dévoluy, Éd. du Villard, 2017.

<sup>7</sup> AUVRET-FINCK J., « La nécessité d'une relance de la PSDC », in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, spéc. p. 18.

<sup>8</sup> BERTRAND B., CLEMENT-WILZ L. (dir), *Méthodes et stratégies dans l'Union européenne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2021.

<sup>9</sup> SCHNEIDER C., « Défense », *Répertoire de droit européen*, op. cit., n° 4. Voir aussi CLINCHAMPS N., « Introduction. La défense : symbole du paradoxe européen », in CLINCHAMPS N., MONJAL P.-Y. (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 13-27.

## **I. Une spécificité traditionnellement stigmatisante**

Objet d'une initiative précoce ambitieuse dans un contexte européen et international inédit, la défense a une histoire à part dans la construction communautaire puis de l'Union, qui contribue à expliquer la conception et le régime juridique particuliers qui ont permis et caractérisé son immixtion dans le droit de l'Union européenne. En effet, le non-avènement de la Communauté européenne de défense (CED)<sup>10</sup> et le contexte géopolitique renouvelé joueront un rôle décisif dans l'appréhension de la défense lorsqu'elle sera à nouveau abordée dans le cadre de l'Union, et au fil des évolutions de cette dernière, jusque et y compris avec le traité de Lisbonne. Il en résulte, dans les traités, une (politique de) défense caractérisée par un objet non clairement défini (A), une mise à l'écart délibérée de la méthode communautaire (B) et une place ambiguë pour l'Union dans le schéma européen de défense (C). Ce sont autant de vecteurs, liés, d'une spécificité de la défense stigmatisante en droit de l'Union européenne, par rapport aux autres domaines d'action de l'Union et, au-delà, vis-à-vis des autres organisations européennes de défense.

### **A. L'objet non clairement défini de la (politique de) défense**

Le traité instituant la Communauté européenne de défense (TCED) créait, sans ambiguïté, une organisation de défense. Aux termes de son article 2, la CED était expressément conçue comme une organisation « a[yant] des objectifs exclusivement défensifs » (paragraphe 1) et, « [e]n conséquence, [...] assur[ant] contre toute agression la sécurité des États membres » (paragraphe 2). La compétence de la CED reposait sur la clause d'assistance mutuelle selon laquelle

« [t]oute agression armée dirigée contre l'un quelconque des États membres en Europe ou contre les Forces européennes de défense [aurait été] considérée comme une attaque dirigée contre tous les États membres [et] [l]es États membres et les Forces européennes de défense [auraient] port[é] à l'État ou aux Forces ainsi attaqués aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres » (paragraphe 3).

La défense constituait donc l'objet fondamental de la CED et s'entendait dans son acception classique de (légitime) défense collective, même si sa mise en œuvre, dans le cadre d'une organisation d'intégration et dans le contexte de la guerre froide, devait présenter certaines particularités<sup>11</sup>.

Dans le cadre du droit de l'Union, les traités sont ambigus (1) ; l'exercice de délimitation du champ de la défense et de la politique de défense est délicat (2).

### **1. L'ambiguïté des traités**

Conséquence de l'échec de la CED et des réticences consécutives des États membres, mais aussi des élargissements de l'Union vecteurs de diversification des positionnements des États membres à l'égard de la défense, le droit primaire de l'Union européenne s'est avéré beaucoup moins clair quant à l'objet de la défense dans le cadre de l'Union. Les références à la

---

<sup>10</sup> Signé par les six mêmes États européens le 27 mai 1952, le traité instituant la Communauté européenne de défense – TCED (Digithèque de matériaux juridiques et politiques, [<https://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced2.htm>], consulté le 31 décembre 2024) ne sera pas ratifié par la France – pourtant à l'initiative de cette nouvelle Communauté européenne – l'Assemblée nationale ayant adopté, le 30 août 1954, une question préalable équivalant au rejet du texte en discussion (Débats de l'Assemblée nationale du 30 août 1954, accessible via le site CVCE.eu de l'Université du Luxembourg, [[https://www.cvce.eu/obj/debats\\_de\\_l\\_assemblee\\_nationale\\_du\\_30\\_aout\\_1954-fr-b7be6e26-f125-4f20-af78-5699906abc9a.html](https://www.cvce.eu/obj/debats_de_l_assemblee_nationale_du_30_aout_1954-fr-b7be6e26-f125-4f20-af78-5699906abc9a.html)], consulté le 31 décembre 2024).

<sup>11</sup> Voir *infra*, sous I.B et I.C.

défense se sont, en effet, inscrites dans des formulations complexes et ambiguës, sortes de compromis permettant d'inclure les conceptions variables des États membres quant au rôle de l'Union en la matière<sup>12</sup>, et maintenant la défense commune dans un état de (simple) potentialité<sup>13</sup>. Ainsi, avec le traité de Maastricht, la PESC a été décrite comme « inclu[an]t l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune<sup>14</sup> ». La formule met l'accent sur la distinction entre « politique de défense commune » et « défense commune », cette dernière étant conçue comme la fin et la première comme un moyen pour l'atteindre. Au fil des révisions, malgré l'inflation des occurrences du terme « défense<sup>15</sup> » et l'enrichissement des moyens d'action de l'Union au sein des dispositions relatives à la PESC, et en particulier la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)/PSDC, les circonvolutions terminologiques persistantes ont continué d'obscurcir tant l'objectif que l'objet de la défense dans le cadre de l'Union. Certes, la formulation actuelle de l'article 42, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), semble refléter une détermination accrue en prévoyant désormais que « [l]a politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune *de l'Union. Elle conduira* à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi<sup>16</sup> ». Toutefois, en l'absence de décision du Conseil européen en ce sens, il appert que la défense commune n'est à ce jour pas encore atteinte ; le processus de définition progressive d'une politique de défense commune est toujours en cours. Mais encore faut-il alors savoir ce que cette politique de défense commune signifie et implique.

La défense (commune) n'est pas explicitement définie par le droit primaire de l'Union. L'identification de l'objet de la défense dans le cadre du droit de l'Union pâtit d'une double difficulté principale, à la lecture des traités. La première est liée au délicat tracé de la frontière entre sécurité et défense. La présence du terme « sécurité » (mais pas « défense ») au sein de l'appellation « politique européenne de sécurité commune », laquelle englobe la PSDC, suggère que la sécurité inclut elle-même la défense, l'« absorbe<sup>17</sup> » en quelque sorte. Toutefois, dans le même temps, la dénomination « politique de sécurité et de défense commune » suppose qu'il

---

<sup>12</sup> SANTOPINTO F., PRICE M. (coord.), *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, GRIP-CEPS, 2013, [[https://www.ceps.eu/download/publication/?id=8260&pdf=CEPS-GRIP%20book\\_Final.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=8260&pdf=CEPS-GRIP%20book_Final.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>13</sup> SCHNEIDER C., « La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de sa naissance à sa renaissance : quelle portée exacte de sa récente relance ? », *Blog droit européen*, janvier 2018, spéc. p. 6, [<https://blogdroiteuropeen.com/2018/01/11/lactualite-de-la-politique-europeenne-de-securite-et-de-defense-la-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc-de-sa-naissance-a-sa-renaissance-quelle-portee-exacte-de-sa-recente-r/>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>14</sup> Articles B, paragraphe 1 et J.4 TUE. Pour E. ZOLLER, « [e]n dépit de la dissolution du pacte de Varsovie et des réductions importantes opérées tant dans le domaine des armements stratégiques que dans celui des armes conventionnelles, la configuration du rapport des forces à l'échelle mondiale n'a pas paru aux négociateurs du traité sur l'Union être d'une nature telle que la défense européenne puisse s'abstraire de la défense atlantique. [...] Cette perception des grands équilibres mondiaux est un élément capital sur lequel tous les États membres, sans exception s'accordent. C'est pourquoi les Douze ont estimé devoir n'envisager une politique de défense autonome qu'"à terme" et souligner que la défense commune ne verrait le jour que "le moment venu", c'est-à-dire concrètement quand la défense atlantique aura épuisé ses vertus ». Voir ZOLLER E., « Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, p. 781-811, spéc. p. 802. Souligné par nos soins.

<sup>15</sup> De 30 occurrences dans les TUE et TCE et leurs protocoles et déclarations avec le traité de Maastricht, on passe à 41 occurrences après le traité d'Amsterdam, puis 64 occurrences dans les TUE et TFUE et leurs protocoles et déclarations après le traité de Lisbonne.

<sup>16</sup> Souligné par nos soins.

<sup>17</sup> LIANOS I., « Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune – article 11 », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2007, p. 50-55, spéc. p. 53.

s'agit bien de deux secteurs liés mais distincts. L'association ensuite quasi-systématique des deux termes « sécurité » et « défense » dans le cadre de la PSDC maintient (volontairement) le flou. Elle s'inscrit alors dans ce qui semble constituer une tendance à l'appréhension large des deux notions<sup>18</sup>, mais interroge alors sur le « seuil à partir duquel il serait admis par tous que la discussion sur la sécurité touche à la défense proprement dite<sup>19</sup> ». La seconde difficulté concerne le lien entre « défense » et « militaire ». En effet, au fil des traités et de leurs protocoles, l'on retrouve à plusieurs reprises la référence aux décisions et/ou opérations qui ont « des implications dans le domaine de la défense<sup>20</sup> », expression introduite par le traité de Maastricht qui renvoyait à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) la tâche d'élaborer et mettre en œuvre les décisions et actions présentant cette caractéristique<sup>21</sup>. L'assimilation entre défense et militaire (ou dimension militaire de la sécurité<sup>22</sup>) ne paraît pas déraisonnable. Toutefois, l'on trouve également désormais, dans les traités, des références aux décisions ou opérations qui ont « des implications militaires ou dans le domaine de la défense<sup>23</sup> ». Cette seconde formule offre plusieurs possibilités d'interprétation. Elle peut être comprise comme impliquant que la défense ne recouvre pas les aspects militaires, ce qui paraît pour le moins douteux. Elle peut également être entendue, au contraire, comme incluant les aspects militaires mais allant au-delà, ce qui implique une formule pour partie pléonastique mais offre l'avantage de suggérer que la défense ne se réduit pas à la dimension militaire et inclut une dimension civile, une dualité généralement appréciée comme une valeur ajoutée de la PSDC de l'Union par rapport à d'autres organisations internationales intervenant dans les domaines de la sécurité et de la défense, notamment l'OTAN. La formule peut enfin être interprétée encore comme admettant que toute implication militaire ne relève pas nécessairement de la défense, ce qui maintient l'incertitude quant à la question du lien entre « militaire » et « défense ». Une telle incertitude est d'autant plus dommageable que l'identification d'« implications dans le domaine de la défense » vise à qualifier des hypothèses dans lesquelles va s'appliquer un régime juridique spécifique<sup>24</sup>. Jusqu'en juin 2022, il était possible, pour réduire l'imprécision, d'analyser les actes de droit dérivé à l'adoption et à la mise en œuvre desquels le Danemark ne participait pas, en vertu de son *opt-out*, puisque celui-ci concernait, précisément, l'élaboration et la mise en œuvre « des décisions et actions de l'Union *qui ont des implications en matière de défense*<sup>25</sup> ». Or, à ce titre, le Danemark ne participait pas aux activités de coordination et de soutien au développement des capacités de défense des États membres *via* l'Agence européenne de défense (AED)<sup>26</sup> ou *via* la coopération structurée permanente (CSP)<sup>27</sup>, ni aux opérations et missions militaires de

---

<sup>18</sup> TERPAN F., « Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », in PINGEL I. (dir.), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle, Helbing Lichtenhahn/Paris, Dalloz, 2010, p. 49-125, spéc. p. 51-52.

<sup>19</sup> SCHNEIDER C., « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », in FLAESCH-MOUGIN C. (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 91-118, spéc. p. 93-94.

<sup>20</sup> Voir les articles 26 TUE, 222 TFUE, et le protocole sur la position du Danemark.

<sup>21</sup> Article J.4 TUE.

<sup>22</sup> SCHNEIDER C., « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune... », *op. cit.*, spéc. p. 93-94.

<sup>23</sup> Voir les articles 31, paragraphe 4 TUE, 41, paragraphe 2 TUE, 48, paragraphe 7 TUE et 333 TFUE.

<sup>24</sup> Voir, dans cet ouvrage, FLAESCH-MOUGIN C., « La défense dans le TUE et le TFUE depuis le traité de Lisbonne. Les marqueurs institutionnels de spécificité ».

<sup>25</sup> Article 5 du protocole sur la position du Danemark. Souligné par nos soins.

<sup>26</sup> Alinéa 23 du préambule de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense, *JOUE* L 266, 13 octobre 2015, p. 55.

<sup>27</sup> Alinéa 11 du préambule de la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants, *JOUE* L 331, 14 décembre 2017, p. 57.

gestion de crise de l'Union<sup>28</sup>, y compris leur financement<sup>29</sup>. Il n'a pas non plus pris part à l'assistance mutuelle à la France après l'activation de l'article 42, paragraphe 7 TUE à la suite des attentats terroristes de novembre 2015<sup>30</sup>. En revanche, le 28 février 2022, le Danemark a participé à l'adoption des mesures d'assistance aux forces armées ukrainiennes, y compris celle relative à « la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale<sup>31</sup> », suggérant que cette dernière ne relevait pas des « décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense »<sup>32</sup>. Pourtant l'Autriche, l'Irlande et Malte, pour leur part, ont fait le choix de ne pas participer à leur mise en œuvre<sup>33</sup>, optant pour l'abstention constructive<sup>34</sup>. Après l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine, les Danois ont voté en faveur de la fin du statut dérogatoire de leur pays en matière de défense, un choix qui a pris effet le 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>35</sup>, et qui nous prive désormais de cet « indice » pour tenter de délimiter le champ de la défense en droit de l'Union européenne<sup>36</sup>.

## 2. Le difficile exercice de délimitation

Sans doute est-il alors permis de considérer que, comme dans bien d'autres champs du droit de l'Union, la défense doit être entendue comme une notion « autonome », distincte de ce qu'elle recouvre dans le droit national des États membres comme au niveau international. À la lecture des traités, la défense s'ancre dans la PSDC, laquelle inclut trois volets (ou composantes) qui semblent ainsi participer nécessairement de la notion de défense en droit de l'Union européenne.

---

<sup>28</sup> Voir, par exemple, alinéa 8 du préambule de la décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'UE au Mozambique (EUTM Mozambique), *JOUE* L 247, 13 juillet 2021, p. 93.

<sup>29</sup> Alinéa 26 du préambule de 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, *JOUE* L 102, 24 mars 2021, p. 14.

<sup>30</sup> ANGHEL S. E., CIRLIG C.-C., *Activation de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne : demande d'assistance de la part de la France et réponses des États membres*, Service de recherche du Parlement européen, European Council Briefing, juillet 2016, [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS\\_BRI\(2016\)581408\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS_BRI(2016)581408_FR.pdf)], consulté le 31 décembre 2024, spéc. p. 7.

<sup>31</sup> Décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, *JOUE* L 60, 28 février 2022, p. 1. POTTEAU A., « Les instruments financiers de l'Union européenne au soutien de l'Ukraine », 11 mars 2022, [<https://www.leclubdesjuristes.com/international/les-instruments-financiers-de-lunion-europeenne-au-soutien-de-lukraine-484/>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>32</sup> Pour une présentation plus globale du financement de la PSDC, voir POTTEAU A., « Article 41 TUE. Le financement de la politique de sécurité et de défense commune », in BERNARD E., LOIEZ Q. et RODRIGUES S. (dir.), *L'Union européenne de la défense - Commentaire article par article*, Coll. Droit de l'Union européenne, Série Textes et Commentaires, Bruxelles, Bruylant, 2024, pp. 193-232.

<sup>33</sup> Les autorités de ces États membres ne figurent en effet pas dans la liste des ministères de la Défense auxquels peut être confiée la mise en œuvre de la fourniture des équipements à l'Ukraine. Voir article 4, paragraphe 4 de la décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022, précité.

<sup>34</sup> « Extraordinary meetings of the Permanent Representatives Committee, 22, 24, 27, 28 February, 1, 3 and 4 March 2022 - Summary Record », doc. 7282/22 du 16 March 2022.

<sup>35</sup> SEAE, *Defence: Remarks by High Representative Josep Borrell at the Handover Ceremony of Denmark's Letter Notifying its Decision to Join EU Defence Policy*, 20 juin 2022, [[https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-remarks-high-representative-josep-borrell-handover-ceremony-denmark%E2%80%99s-letter-notifying\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-remarks-high-representative-josep-borrell-handover-ceremony-denmark%E2%80%99s-letter-notifying_en)] et [<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-227350>], consultés le 31 décembre 2024.

<sup>36</sup> La fin de l'*opt-out* a néanmoins donné l'occasion de lister les différents actes impactés : Conseil de l'UE, « List of Union acts adopted pursuant to Article 26(1), Article 42 and Articles 43 to 46 of the Treaty on European Union, to be applied to Denmark as from 1 July 2022 », doc. 10844/22 du 5 juillet 2022.

La PSDC inclut, tout d'abord, la gestion des crises. Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union a en effet la capacité de mener « des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale<sup>37</sup> ». L'appréhension large et évolutive de la gestion des crises par l'Union est notamment reflétée par la liste des « tâches de Petersberg », qu'elle peut accomplir dans le cadre de ses opérations de gestion de crise (OGC)<sup>38</sup> : non seulement cette liste a été étendue par le traité de Lisbonne, principalement dans une démarche de codification de la pratique expérimentée à l'occasion des premières OGC, mais en outre elle demeure non exhaustive<sup>39</sup> et offre ainsi une marge de souplesse et d'inventivité juridique pour adapter les interventions de l'Union aux contextes et besoins spécifiques de chaque crise. Cela participe alors indéniablement du processus de développement de la PSDC et, partant, de l'enrichissement de la définition de la politique de défense de l'Union. Parce que les « tâches de Petersberg » peuvent être accomplies par l'Union grâce à des « moyens civils et militaires<sup>40</sup> », coexistent trois catégories d'opérations de gestion de crise (opérations militaires, missions militaires, missions civiles) et des missions mixtes peuvent être envisagées. Cette diversité constitue une originalité de la PSDC de l'UE, et il paraît alors pertinent de considérer que la politique de défense de l'Union concerne la totalité des opérations de gestion de crise de l'Union<sup>41</sup>, et non pas seulement celles recourant à des moyens militaires, voire parmi elles uniquement celles impliquant par ailleurs un possible recours à la force armée.

Le volet opérationnel est complété, ensuite, par un volet capacitaire, qui vient lui aussi personnaliser la définition de la défense en droit de l'Union européenne, sans en résoudre toutes les incertitudes. La PSDC inclut, en effet, le soutien au développement des capacités militaires des États membres, qui vient « étay[er]<sup>42</sup> » la définition progressive d'une politique de défense commune. Les États membres « mettent à la disposition de l'Union [les capacités nécessaires] pour la mise en œuvre de la [PSDC]<sup>43</sup> » et « s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires<sup>44</sup> ». Le traité de Lisbonne a consolidé ou consacré différents instruments et dispositifs destinés à contribuer à cette amélioration, comme l'Agence européenne de défense<sup>45</sup> et la coopération structurée permanente. À travers la PSDC, l'Union doit ainsi favoriser le développement des coopérations entre les États membres et le « renforce[ment de] la base industrielle et technologique du secteur de la défense<sup>46</sup> ». Dans ce volet, la défense apparaît étroitement liée – voire limitée – aux capacités militaires. Néanmoins, l'approche intégrée

---

<sup>37</sup> Article 42, paragraphe 1 TUE.

<sup>38</sup> Article 43, paragraphe 1 TUE : « Les missions [...] dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. » HAMONIC A., « Article 43 TUE. Les opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in BERNARD E., LOIEZ Q. et RODRIGUES S. (dir.), *L'Union européenne de la défense. Commentaire article par article, op. cit.*, p. 283-341.

<sup>39</sup> *Ibid.* Voir le recours au terme « incluent ».

<sup>40</sup> Article 42, paragraphe 1 TUE.

<sup>41</sup> Ainsi, pour I. LIANOS, par exemple, « [...] les “missions de Petersberg” [sont des] composantes de la politique de défense de l'Union ». Voir LIANOS I., « Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune – article 11 », *op. cit.*, spéc. p. 55. Or, celles-ci peuvent être réalisées par des opérations militaires, des missions militaires ou des missions civiles de gestion de crise.

<sup>42</sup> Déjà, après le traité d'Amsterdam, l'article J.7, paragraphe 1, alinéa 3 TUE disposait que « [l]a définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements ».

<sup>43</sup> Article 42, paragraphe 3, alinéa 1 TUE.

<sup>44</sup> Article 42, paragraphe 3, alinéa 2 TUE.

<sup>45</sup> Articles 42, paragraphe 3, alinéa 2 et 45 TUE.

<sup>46</sup> Article 42, paragraphe 3, alinéa 2 TUE.

prônée par l'Union face aux conflits et crises<sup>47</sup>, tout comme la diversification des menaces – et notamment les menaces dites « hybrides<sup>48</sup> » –, incitent à écarter une acception trop rigide en la matière.

Enfin, le traité de Lisbonne a introduit une clause d'assistance mutuelle, à l'article 42, paragraphe 7 TUE, qui peut être considérée comme une troisième composante de la PSDC. Son objet ne laisse *a priori* pas de doute quant à son apport à la quête d'identification de l'objet de la défense en droit de l'Union européenne. L'insertion de cette clause a habituellement été considérée comme symbolisant un saut qualitatif et constituant « un pas vers une défense commune<sup>49</sup> ». Pourtant, la compétence de l'Union en matière de « défense de l'intégrité territoriale<sup>50</sup> » des États membres, fonction fondamentale de la défense dans sa conception nationale traditionnelle, reste selon certains « introuvable<sup>51</sup> ». À la lecture des traités, il apparaît, en effet, que le « consensus fondateur<sup>52</sup> » qui conduit à « l'autolimitation de la défense européenne, amputée d'une politique d'autodéfense<sup>53</sup> » n'est pas remis en cause par cette clause, dont les modalités de mise en œuvre s'efforcent précisément de n'attribuer aucun rôle aux institutions de l'Union. Cette dernière ne représente qu'un cadre dans lequel un État membre peut activer la clause d'assistance mutuelle, laquelle conduira ensuite à des échanges essentiellement bilatéraux, en dehors du cadre juridique de l'Union<sup>54</sup>. À ce stade, la politique de défense commune en construction n'inclut donc pas cette fonction « fondamentalement régalienn<sup>55</sup> », et confirme tant l'originalité de la définition de la défense dans le cadre de l'Union, que son caractère tronqué et ses limites.

L'objet de la PSDC s'est ainsi étoffé progressivement, sans toutefois que les traités ne puissent offrir, à ce stade, une définition claire de la notion de défense dans le cadre de l'Union. À cela s'ajoute un autre vecteur de spécificité stigmatisante de la PSDC par rapport aux autres politiques de l'Union et donc de la défense vis-à-vis des autres champs d'action de l'Union : il s'agit de la mise à l'écart délibérée de la méthode communautaire.

## **B. La méthode communautaire délibérément écartée**

Le TCED disposait, en son article 1<sup>er</sup>, que les États parties « institu[ai]ent entre elles une Communauté européenne de défense, de *caractère supranational*<sup>56</sup> », une étape vers l'objectif ultime que constituait « la réalisation d'une Fédération ou Confédération européenne<sup>57</sup> ». Pour ce faire, l'organisation devait « comport[er] des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun<sup>58</sup> ». Les forces armées communes devaient résulter de

---

<sup>47</sup> Conclusions du Conseil du 22 janvier 2018 sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, doc. 5413/18.

<sup>48</sup> Voir, dans cet ouvrage, BERTRAND B., « Les ambiguïtés de la cyberdéfense ».

<sup>49</sup> AUVRET-FINCK J., « Fasc. 2600 : Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Historique. Dispositions générales – Insertion dans les relations extérieures », *op. cit.*, n° 44.

<sup>50</sup> SCHNEIDER C., « Défense », *Répertoire de droit européen*, *op. cit.*, spéc. n° 3.

<sup>51</sup> SCHNEIDER C., « Le renforcement de la légitimité de la PSDC », in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune*, *op. cit.*, p. 69-116, spéc. p. 76-77.

<sup>52</sup> GNESOTTO N., *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Paris, Armand Colin, 2011, spéc. p. 32.

<sup>53</sup> LABOUZ M.-F., « Défense de l'Europe ou défense européenne ? », in *Réalisations et défis de l'Union européenne. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 503-516 spéc. p. 505-506.

<sup>54</sup> SEAE, « Strengthening EU Mutual Assistance in Case of an Armed Aggression Upon a Member State. Overview on the Implementation of Article 42(7) TEU », doc. 5505/22, 20 janvier 2022. MARTIN J.-C., « Article 42, § 7, alinéa 1<sup>er</sup>. La clause de défense mutuelle », in BERNARD E., LOIEZ Q. et RODRIGUES S. (dir.), *L'Union européenne de la défense. Commentaire article par article*, *op. cit.*, p. 262-282.

<sup>55</sup> LANGLOIS M. de, « L'autonomie stratégique de l'Union européenne – Synthèse », in CLINCHAMPS N., MONJAL P.-Y. (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 263-275, spéc. p. 264.

<sup>56</sup> Traité instituant la Communauté européenne de défense, précit. Souligné par nos soins.

<sup>57</sup> *Ibid.*, article 128.

<sup>58</sup> Article 1<sup>er</sup> TCED.

« l'intégration des forces de défense des États membres et [de] l'emploi rationnel et économique de leurs ressources<sup>59</sup> » ; elles auraient été composées de contingents « mis à la disposition de la Communauté par les États membres, *en vue de leur fusion*<sup>60</sup> ». Le système institutionnel de la CED, quadripartite, était calqué sur celui de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)<sup>61</sup>. Si le rôle de l'Assemblée commune demeurerait réduit, la Cour de justice devait « assur[er] le respect du droit dans l'interprétation et l'application<sup>62</sup> » du TCED. Surtout, le commissariat de la Communauté aurait été doté de fonctions de « caractère supranational<sup>63</sup> », impliquant des pouvoirs en matière d'organisation et d'administration des forces (recrutement, instruction, préparation des plans de mobilisation des Forces européennes de défense, etc.), comme de développement des capacités de défense (préparation et exécution des programmes communs d'armement, d'équipement, d'approvisionnement et d'infrastructure des Forces, ainsi que d'un programme commun de recherche scientifique et technique dans le domaine militaire, etc.). Le budget commun devait reposer essentiellement sur des recettes propres à la Communauté et des contributions versées par les États membres<sup>64</sup>.

La poursuite de l'intégration communautaire par sa réorientation vers le champ économique conduira à ce que le non-avènement de la CED soit interprété comme traduisant non pas l'échec de la méthode communautaire en tant que telle, mais son inadéquation avec le secteur de la défense à ce stade de maturation du projet européen. Il en a découlé une forme de renoncement à cette méthode dans ce domaine, qui s'est traduit par le recours durable à des régimes d'exceptions dans le cadre de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), puis dans celui de l'Union européenne.

Dans le champ des Communautés, cela a pris la forme de la non-soumission possible des équipements de défense au droit communautaire. Ainsi, dans le traité de Rome instituant la CEEA (TCEEA), les occurrences du terme « défense » se sont systématiquement inscrites dans des dispositions organisant une dérogation, qu'il s'agisse d'exclure du contrôle de sécurité les « matières destinées aux besoins de défense<sup>65</sup> », ou de soumettre à un régime spécifique les connaissances dont « la divulgation est susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres<sup>66</sup> ». Le traité de Rome instituant la CEE (TCEE), quant à lui, sans inclure le terme « défense » dans l'acception qui nous intéresse, contenait déjà, en son article 223, paragraphe 1, b) TCEE (devenu 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) une « clause de sauvegarde » en vertu de laquelle

« tout État membre p[ouvai]t prendre les mesures qu'il estim[ait] nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapport[ai]ent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne d[evai]ent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires<sup>67</sup> ».

---

<sup>59</sup> Article 2 TCED.

<sup>60</sup> Article 9 TCED. Souligné par nos soins.

<sup>61</sup> La CECA devait d'ailleurs partager avec la CED la Cour de justice (article 52 TCED) et, dans un premier temps tout au moins, l'Assemblée commune (article 33 TCED).

<sup>62</sup> Article 51 TCED.

<sup>63</sup> Article 20 TCED.

<sup>64</sup> Article 93 TCED.

<sup>65</sup> Article 84 TCEEA.

<sup>66</sup> Articles 24 à 28 TCEEA.

<sup>67</sup> Conformément au paragraphe 2 de l'article 223 TCEE, une liste des produits auxquels cette dérogation est applicable a été fixée le 15 avril 1958. Elle n'a pas été officiellement publiée mais est publique du fait de sa reproduction dans une réponse à une question parlementaire ; elle n'a pas été modifiée depuis. Voir réponse du 27 septembre 2001 à une question écrite (E-1324/2001) posée par M. B. Staes au Conseil, JOCE C 364<sup>E</sup>/85, 20 décembre 2001.

S'ajoutant à la possibilité de restreindre la libre circulation des marchandises au nom de la sécurité publique<sup>68</sup> et inspirée d'un article similaire au sein du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)<sup>69</sup>, cette disposition a organisé l'exclusion des produits de défense de la soumission aux règles communautaires, d'autant que l'inscription de cet article parmi les dispositions générales et finales du traité impliquait que « [v]irtuellement, il pou[v]ait dès lors être dérogé à toute disposition matérielle de droit communautaire<sup>70</sup> ». En pratique, cet article a permis d'exclure les équipements militaires du champ d'application de plusieurs domaines du droit communautaire : le droit du marché intérieur, le droit de la concurrence, ou encore la politique commerciale commune. Il en est résulté une fragmentation des marchés et des industries développées au niveau national au détriment d'un véritable marché intérieur de l'armement et du développement d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Certes, il a pu être observé que « [l]es évolutions de la jurisprudence communautaire et de la pratique des institutions ont [...] conduit au développement d'une interprétation de plus en plus restrictive de cet article<sup>71</sup> ». Cependant, la disposition a été maintenue depuis le traité de Rome<sup>72</sup>, avec une rédaction inchangée<sup>73</sup>, traduisant la volonté des États membres de maintenir le « verrou<sup>74</sup> » que l'on retrouve aujourd'hui à l'article 346 TFUE.

Dans le cadre de l'Union européenne, ensuite, le recours à un régime d'exception a consisté à soumettre la PESD, puis la PSDC, à la méthode intergouvernementale<sup>75</sup>. En effet, avec le traité de Maastricht, la spécificité méthodologique de la PESC, dont fait partie intégrante la PESD puis la PSDC, ne fait aucun doute. Elle fonde l'attribution de cette politique à l'Union et non à la Communauté européenne, ce qui explique le positionnement des dispositions qui s'y rapportent dans le TUE, une place qu'elle va continuer à occuper, pendant que la coopération en matière de Justice et affaires intérieures (JAI), quant à elle, se « communautarise » progressivement et s'inscrira dans le TCE puis le TFUE. Au fil des révisions des traités, la PESC est ainsi devenue le seul domaine de compétence de l'Union soumis principalement à la méthode intergouvernementale, ce que reflètent également, depuis le traité de Lisbonne, la consécration d'un paragraphe distinct dans la liste des catégories de compétences de l'Union au sein du TFUE<sup>76</sup> et l'insertion d'un article précisément dédié à la liste des « règles et procédures spécifiques<sup>77</sup> » à laquelle est soumise la PESC, y compris la PSDC. Le caractère intergouvernemental est même plus marqué encore en ce qui concerne la PSDC, du fait du refus de lui appliquer certaines hypothèses d'assouplissement de la méthode intergouvernementale,

---

<sup>68</sup> Article 36 TCEE, aujourd'hui article 36 TFUE.

<sup>69</sup> Son article XXI intitulé « Exceptions concernant la sécurité ».

<sup>70</sup> VERHOEVEN J., « Article 223 TCEE », in CONSTANTINESCO V., JACQUÉ J.-P., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, p. 1395-1401, spéc. p. 1399.

<sup>71</sup> TROMBETTA S., « La protection des intérêts nationaux de la défense quand la défense devient européenne. Les évolutions de l'article 296 TCE », *Revue de l'Union européenne*, n° 490, 2005, p. 441.

<sup>72</sup> Article 223 TCEE, devenu 296 TCE, puis 346 TFUE.

<sup>73</sup> À l'exception de l'adaptation de son paragraphe 2 après que la liste prévue a été fixée en 1958.

<sup>74</sup> MILLET-DEVALLE A., « Vers un marché européen de l'armement ? », in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, op. cit., 2014, spéc. p. 219.

<sup>75</sup> MONJAL P.-Y., « Conclusion – La France et la PSDC : nécessaire bilan, indispensables perspectives... », in CLINCHAMPS N., MONJAL P.-Y. (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne...*, op. cit., p. 277-296, spéc. p. 280 : « Le cas de la défense [...] fut un échec communautaire, donc un succès intergouvernemental [...] ».

<sup>76</sup> Article 2, paragraphe 4 TFUE. Dans cet article consacré aux catégories de compétences de l'Union, ce paragraphe 4 est dédié à la seule compétence de l'Union en matière de PESC, ainsi distinguée des catégories de compétences que sont les compétences exclusives (paragraphe 1), partagées (paragraphe 2) et d'appui ou de coordination (paragraphe 5).

<sup>77</sup> Article 24, paragraphe 1, alinéa 2 TUE. Renforcé par la déclaration (n° 14) sur la politique étrangère et de sécurité commune.

en particulier en cas d'implications dans le domaine de la défense<sup>78</sup>. Plus encore, si une clause d'assistance mutuelle a été introduite par le traité de Lisbonne, son activation comme sa mise en œuvre n'impliquent, selon l'article 42, paragraphe 7 TUE, aucune institution de l'Union. Les caractéristiques essentielles d'une défense intégrée demeurent ainsi absentes, en particulier des structures décisionnelles supranationales et des structures de commandement permanentes, un budget de défense de l'Union, ou encore une armée européenne<sup>79</sup>.

La défense est ainsi, indéniablement, « un domaine à part dans le cadre juridique et institutionnel de l'[Union européenne]<sup>80</sup> », pour reprendre les termes de la Cour des comptes européenne en 2019. Du fait de ces régimes d'exceptions, la spécificité de la défense reste traditionnellement connotée négativement dans le cadre du droit de l'Union, symbole de l'exception intergouvernementale au sein d'une Union qui se voudrait l'archétype de l'organisation d'intégration. La spécificité traditionnelle stigmatisante de la défense en droit de l'Union est, en outre, confortée par l'ambiguïté persistante de la place de l'UE dans le schéma européen de la défense que reflète le droit primaire.

### C. La place ambiguë de l'UE dans le schéma européen de la défense

L'article 2 de son traité constitutif précisait que la CED « [aurait] assur[é] contre toute agression la sécurité des États membres, *en participant à la défense occidentale dans le cadre du traité de l'Atlantique nord*<sup>81</sup> ». Cette participation était ainsi organisée, à travers des liens étroits et clairement définis avec chacune des deux organisations européennes de défense d'alors. Avec l'Union occidentale (UO), un « traité entre le Royaume-Uni et les États membres de la Communauté européenne de défense », annexé au TCED, « étend[ait] aux relations entre le Royaume-Uni et les États membres de la Communauté européenne de défense [...] les garanties d'assistance contre l'agression données par l'article IV du traité signé à Bruxelles le 17 mars 1948 [ayant institué l'UO]<sup>82</sup> ». Avec l'OTAN, l'article 5 TCED prévoyait que « [l]a Communauté [européenne de défense] [aurait] coop[éré] étroitement avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord », un euphémisme au regard de l'ampleur des liens prévus entre les deux organisations, concrétisés, notamment, par l'extension réciproque de la clause d'assistance mutuelle de chacune des organisations, assurée *via* deux protocoles miroirs annexés au TCED<sup>83</sup>, et par l'organisation de consultations mutuelles et de réunions communes

---

<sup>78</sup> Voir, dans cet ouvrage, FLAESCH-MOUGIN C., « La défense dans le TUE et le TFUE depuis le traité de Lisbonne : les marqueurs institutionnels de spécificité ».

<sup>79</sup> Voir notamment SCHNEIDER C., « Défense », *Répertoire de droit européen, op. cit.*, n° 3 ; MAURO F., « La défense européenne entre coopération et intégration : de la PSDC à l'armée européenne », *Revue Défense nationale*, n° 819, 2019/4, p. 39-48. Le protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne indique d'ailleurs explicitement que « [l]e traité de Lisbonne ne prévoit pas la création d'une armée européenne ni de conscription pour une quelconque formation militaire » (*JOUE* L 60/131, 2 mars 2013, article 3).

<sup>80</sup> Cour des comptes européenne, *La défense européenne*, document d'analyse n° 9, 2019, spéc. p. 9.

<sup>81</sup> Souligné par nos soins.

<sup>82</sup> Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, signé à Bruxelles, 17 mars 1948, (Digithèque de matériaux juridiques et politiques, [<https://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo1948.htm>], consulté le 31 décembre 2024). Cet article IV est devenu l'article V du traité de Bruxelles modifié, fondateur de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), signé à Paris le 23 octobre 1954 (Digithèque de matériaux juridiques et politiques, [<https://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo1954.htm>], consulté le 31 décembre 2024).

<sup>83</sup> Le protocole additionnel au traité de l'Atlantique nord et relatif aux engagements d'assistance des parties au traité de l'Atlantique nord envers les États membres de la Communauté européenne de défense (Digithèque de matériaux juridiques et politiques, [<https://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced2.htm>], consulté le 31 décembre 2024) et le protocole relatif aux engagements d'assistance des États membres de la Communauté envers les États parties au traité de l'Atlantique nord (site de l'OTAN, [[https://archives.nato.int/uploads/r/null/2/0/20415/C-M\\_52\\_17\\_FRE.pdf](https://archives.nato.int/uploads/r/null/2/0/20415/C-M_52_17_FRE.pdf)], consulté le 31 décembre 2024). À chaque fois étaient pris en compte non seulement les États membres de la CED et leurs forces, mais également les forces européennes de défense.

entre le Conseil de l'Atlantique nord et le Conseil de la CED<sup>84</sup> pouvant donner lieu à des délibérations qui auraient « li[é] les institutions de la Communauté<sup>85</sup> ». La prépondérance de l'OTAN dans le cadre de la défense occidentale était par ailleurs reconnue sans ambiguïté, conduisant à ce que l'Organisation aurait été directement et profondément impliquée dans le fonctionnement de la CED<sup>86</sup>. Rédigé aux débuts de la guerre froide mais aussi de l'existence de l'UO et de l'OTAN, le TCED parvenait à combiner l'innovation supranationale avec le contexte intergouvernemental et reconnaissait sans ambiguïté la prépondérance de l'OTAN au profit de la défense occidentale.

Dans le contexte post-guerre froide qui a imposé à l'Union de l'Europe occidentale<sup>87</sup> et à l'OTAN de se réinventer, l'avènement puis le développement, *via* la méthode intergouvernementale, d'une politique de défense commune de l'Union européenne ont été conçues et perçues de manière très différente<sup>88</sup>. L'organisation des relations de l'Union avec ces deux autres organisations de sécurité et de défense s'est avérée plus délicate<sup>89</sup>, et une certaine ambiguïté sur la place de l'Union dans le schéma européen de la défense en a résulté et persiste finalement dans les traités.

Avec l'UEO, la similitude croissante des compétences de l'Union – doublée de la quasi-concordance de la composition de ces organisations – a d'abord favorisé une forme de complémentarité reposant sur une logique de non-duplication entre les deux organisations<sup>90</sup>, avant d'aboutir à une sorte d'absorption par l'UE des fonctions de l'UEO. Cette dernière devait initialement « [être] développée en tant que composante de défense de l'Union européenne<sup>91</sup> » mais, à mesure que la PESD puis la PSDC de l'Union s'est affermie, la pertinence de l'UEO s'est amoindrie<sup>92</sup>, et elle a finalement cessé d'exister, le 30 juin 2011.

---

<sup>84</sup> Protocole additionnel au TCED relatif aux rapports entre la CED et l'OTAN, [[https://archives.nato.int/uploads/r/null/2/0/20419/C-M\\_52\\_18\\_FRE.pdf](https://archives.nato.int/uploads/r/null/2/0/20419/C-M_52_18_FRE.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>85</sup> Article 47 TCED.

<sup>86</sup> Ainsi, par exemple, l'organisation et l'administration des Forces européennes de défense « [auraient été] affectées au Commandant suprême compétent relevant de l'[OTAN] » (article 18, paragraphe 1 TCED) ; « [e]n temps de guerre, le Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord [aurait] exerc[é], à l'égard des Forces [...], les pleins pouvoirs et responsabilités de Commandant suprême » (article 18, paragraphe 2 TCED) ; le Commissariat de la CED aurait établi les plans de constitution et d'équipement du premier échelon des Forces « dans le cadre des plans de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord » (article 78 bis TCED).

<sup>87</sup> Elle a remplacé l'UO en 1954.

<sup>88</sup> Voir, dans cet ouvrage, DESSBERG F., « De la CED à la PSDC : quels cadres institutionnels pour une défense européenne ? ».

<sup>89</sup> Voir notamment ZOLLER E., « Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992)*..., *op. cit.*, p. 781-811, spéc. p. 800-810.

<sup>90</sup> Ainsi, initialement, le traité de Maastricht prévoyait que l'UEO « fai[sai]t partie intégrante du développement de l'Union européenne », dont elle devait « élaborer et [...] mettre en œuvre les décisions et les actions [...] [ayant] des implications dans le domaine de la défense » (article J.4 TUE et Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale). Les États membres étaient convenus « de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire à terme à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique » (Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, paragraphe 1). Le traité d'Amsterdam a continué d'organiser « le recours [de l'UE] à l'UEO » (article J.7, paragraphe 3 TUE et Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale), qui « donna[i]t à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le contexte des missions de Petersberg » (Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, paragraphe 1). Était alors également envisagée « l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union » (article J.7, paragraphe 1 TUE).

<sup>91</sup> Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, annexée au traité de Maastricht, spéc. paragraphe 2.

<sup>92</sup> Une fois le « verrou britannique » (Déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998) levé au sujet de la « capacité autonome d'action » de l'UE (Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, annexe III aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999), cette dernière s'est autonomisée, et l'importance de l'UEO a décliné. Avec le traité de Nice, il n'était plus question de l'UEO qu'à propos du possible

Avec l'OTAN, en revanche, les relations de l'Union sont singulièrement différentes, du fait, en particulier, de la présence dans l'Alliance atlantique des États-Unis d'Amérique et de la conviction de certains États européens « que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord<sup>93</sup> ». Dans le TUE, la nature et les caractéristiques de ces relations se sont avérées plus (voire de plus en plus) ambiguës. Ainsi, contrairement au TCED qui concevait expressément l'action de défense mutuelle de la CED « dans le cadre du traité de l'Atlantique nord », le traité de Maastricht s'est contenté d'indiquer que « [l]a politique de l'Union [en matière de défense] [...] respecte les obligations découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre<sup>94</sup> ». C'est à travers l'UEO que s'organisaient alors les relations avec l'OTAN, la première devant « [être] développée comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique<sup>95</sup> » puis « constituer un élément essentiel du développement de l'Identité européenne de sécurité et de défense [IESD] au sein de l'Alliance atlantique<sup>96</sup> ». Leur coopération institutionnelle et opérationnelle était alors assez précisément détaillée<sup>97</sup>. Cependant, l'amoindrissement progressif du rôle de l'UEO a engendré une diminution des références aux liens avec l'OTAN. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions renvoyant expressément à cette dernière dans le droit primaire de l'Union consistent essentiellement en un rappel de ce que

« [l]a politique [PSDC] de l'Union [...] n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre<sup>98</sup> ».

---

« développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN, dans la mesure où cette coopération ne contrev[enai]t pas à celle qui [était] prévue au présent titre [relatif à la PESC] ni ne l'entrav[ait] » (nouvel article 17, paragraphe 4 TUE). L'introduction par le traité de Lisbonne d'une clause d'assistance mutuelle dans le TUE (article 42, paragraphe 7 TUE) n'a pas conduit à l'extension des garanties comme cela avait été prévu dans le cadre de la CED, au contraire. L'UEO disparaît alors des dispositions relatives à la PSDC, pour ne plus figurer que dans le protocole sur l'article 42 TUE, où est simplement évoqué le fait que « l'Union européenne, en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, élabore des arrangements visant à améliorer la coopération entre elles » (protocole n° 11 sur l'article 42 TUE).

<sup>93</sup> Article J.7, paragraphe 1 TUE (traité d'Amsterdam) puis 17, paragraphe 1 TUE, et finalement article 42, paragraphe 2, alinéa 2 TUE.

<sup>94</sup> Article J.4, paragraphe 4 TUE et Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, dans leur version issue du traité de Maastricht.

<sup>95</sup> Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, annexée au traité de Maastricht, spéc. paragraphe 2.

<sup>96</sup> Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, annexée au traité d'Amsterdam, spéc. paragraphe 9.

<sup>97</sup> Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, annexée au traité de Maastricht, spéc. B ; puis Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, annexé au traité d'Amsterdam, spéc. paragraphe 12 et paragraphe 13.

<sup>98</sup> Article 42, paragraphe 2, alinéa 2 TUE et protocole y relatif n° 11 annexé au traité de Lisbonne. Le préambule du protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente comporte un alinéa similaire et il est fait référence aux « engagements » des États membres au sein de l'OTAN dans son article 2. Au sein de la clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 TUE figure une précaution similaire, en vertu de laquelle « [l]es engagements et la coopération dans ce domaine [de l'assistance mutuelle] demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ». Avec un champ plus large mais incluant notamment le cas des États membres à la fois de l'UE et de l'OTAN, la protection du « caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres » se retrouve à l'article 42, paragraphe 2, alinéa 2 TUE et dans le protocole n° 11, à l'article 42, paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup> TUE, dans le protocole n° 10 et au sein des déclarations n° 13 et n° 14 annexées aux traités.

Ainsi, les dispositions du droit primaire organisent moins les relations entre les deux organisations que le non-empiètement de l'UE sur ce qui ressemble à un « domaine réservé » de l'OTAN, sans pour autant que la place et le rôle exacts de l'Union en matière de défense en ressortent clarifiés. Et si, en pratique, différents textes ont organisé la coopération entre UE et OTAN<sup>99</sup>, l'ambiguïté reste de mise, avec différentes lectures dès lors possibles<sup>100</sup>.

Cette ambiguïté rejaillit aussi bien sur l'interprétation de concepts comme celui de l'autonomie (décisionnelle, stratégique, etc.) de chacune des organisations, que sur le plan terminologique. Ainsi, les expressions « défense européenne<sup>101</sup> », « Europe de la défense », ou encore « Union [européenne] de la défense<sup>102</sup> » peuvent recouvrir des réalités ou des ambitions aux contenus et contours souvent flous ou mouvants, source de confusion et d'incertitudes<sup>103</sup>.

À la lecture du droit primaire de l'Union, la défense se caractérise ainsi par un objet non clairement défini, une mise à l'écart de la méthode communautaire, et un positionnement ambigu de l'Union vis-à-vis de l'OTAN en particulier. Ce sont autant de reflets de la mainmise persistante des États membres dans ce domaine éminemment symbolique et sensible pour les souverainetés nationales, et de vecteurs d'une spécificité stigmatisante de la défense en droit de l'Union européenne qui persiste. Toutefois, la multiplicité des innovations juridiques récentes en matière de défense montre que la spécificité originelle de la défense inscrite dans le droit primaire de l'Union n'a pas empêché l'évolution de ce champ d'action, et invite à s'interroger sur l'influence de ces innovations et sur l'émergence d'une nouvelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne, plus constructive et donc stimulante.

## **II. Une spécificité renouvelée et stimulante ?**

Au cours des dernières années, nombre d'innovations ont été mises en place ou développées en matière de défense, imposant cette dernière comme un véritable champ du droit de l'Union, fondé sur une approche qui devient, en quelque sorte, « pluridisciplinaire », mobilisant différents domaines de compétence de l'Union. Des dynamiques nouvelles sont ainsi nées de l'adoption – de manière parfois audacieuse – de différents types d'instruments et initiatives (A), qui offrent l'opportunité de réévaluer la spécificité de la défense en droit de l'Union européenne (B).

### **A. Des dynamiques nouvelles en matière de défense dans le cadre de l'Union**

Dans le cadre de l'Union, à partir du milieu des années 2010 en particulier<sup>104</sup>, la défense a connu une accélération sans précédent des initiatives et innovations juridiques y relatives, à travers et dans le prolongement d'événements variés programmés (la présentation de la stratégie

---

<sup>99</sup> Voir, dans cet ouvrage, BALMOND L., « Vers un renouveau de la coopération UE/OTAN ? ».

<sup>100</sup> Voir, dans cet ouvrage, TERPAN F., « L'accommodation du droit de l'Union européenne à la diversité des États membres en matière de défense ».

<sup>101</sup> Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/?%2010%20January%202023>], consulté le 31 décembre 2024. BERNARD E., LOIEZ Q. et RODRIGUES S. (dir.), *L'Union européenne de la défense - Commentaire article par article*, Coll. Droit de l'Union européenne, Série Textes et Commentaires, Bruxelles, Bruylant, 2024, 969 p.

<sup>102</sup> Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union (SOTEU) 2021*, 15 septembre 2021, précit.

<sup>103</sup> Voir, par exemple, ZOLLER E., « Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992)...*, op. cit., p. 781-811, spéc. p. 800-801 ; SCHNEIDER C., « Défense », op. cit., n° 4.

<sup>104</sup> Auparavant déjà, le traité de Lisbonne avait introduit un certain nombre de dispositions offrant des possibilités d'évolution importantes, et l'organisation d'un Conseil européen dédié à la défense en 2013 avait été considérée comme un rendez-vous marquant pour une éventuelle « relance » de la PSDC. Voir AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, op. cit. Ce n'est toutefois que quelques années plus tard que la défense va connaître de véritables innovations significatives.

globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne [SGUE]<sup>105</sup> par la haute représentante en juin 2016, l'adoption par la Commission européenne du plan d'action européen de la défense en novembre de la même année en novembre 2016<sup>106</sup>, puis d'une contribution à la défense européenne en février 2022<sup>107</sup>) ou au contraire imprévus (notamment l'activation de la clause de défense mutuelle par la France en novembre 2015 ou le vote des Britanniques en faveur du Brexit en juin 2016). Puis l'agression armée de l'Ukraine par la Russie en 2022 a constitué un puissant catalyseur de l'évolution de la défense en droit de l'Union européenne, que reflète notamment la Boussole stratégique approuvée en mars 2022<sup>108</sup>.

Il est résulté de ces événements un double mouvement d'expansion de la défense au titre de la PSDC (1) et d'appropriation par les autres politiques de l'Union (2), complété par une démarche de (re)définition du positionnement stratégique de l'Union (3).

## 1. L'expansion de la défense au titre de la PSDC

S'il n'a pas fondamentalement modifié la méthode applicable à la PSDC ni clarifié la définition de la défense et la place de l'Union dans le schéma européen de la défense, le traité de Lisbonne a « mi[s] à disposition d[es] instruments propices à l'épanouissement de la PSDC<sup>109</sup> ». Toutes les potentialités du traité sur l'Union européenne en la matière n'ont pas (encore) été exploitées<sup>110</sup> mais, depuis 2015, la mise en œuvre de différentes dispositions PSDC a permis à la défense de prendre une ampleur nouvelle, dans chacun des trois volets<sup>111</sup>.

Au titre de l'assistance mutuelle, tout d'abord, l'activation de la clause de l'article 42, paragraphe 7 TUE en réaction aux attentats terroristes de novembre 2015 en France<sup>112</sup>, s'est avérée tout aussi inattendue que remarquable. Les caractéristiques et les limites de sa mise en œuvre ont stimulé les interrogations, que ce soit en termes de définition de la défense dans le cadre de l'Union, d'implication des institutions et de rôle de l'Union elle-même, ou encore de positionnement vis-à-vis de l'OTAN et à l'égard d'autres options d'assistance et de coopération entre États membres<sup>113</sup>. L'invasion de l'Ukraine et les demandes d'adhésion consécutives de cette dernière à l'UE et à l'OTAN ont ravivé les discussions sur l'article 5 du traité de l'Atlantique nord (TAN) et l'article 42, paragraphe 7 TUE.

En matière de gestion des crises, ensuite, outre la mise en place de nouvelles opérations de gestion de crise déployées sur le territoire d'États tiers ou en haute mer, qui traduisent

---

<sup>105</sup> *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 2016, [<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-fr/format-RDF>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>106</sup> Commission européenne, *Plan d'action européen de la défense*, COM(2016) 950 final, 30 novembre 2016.

<sup>107</sup> Commission européenne, *Contribution de la Commission à la défense européenne*, COM(2022) 60 final, 15 février 2022.

<sup>108</sup> Conclusions du Conseil européen des 24-25 mars 2022, doc. EUCO 1/22, point 12.

<sup>109</sup> AUVRET-FINCK J., « La nécessité d'une relance de la PSDC », in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la Politique de sécurité et de défense commune ?*, op. cit., spéc. p. 17.

<sup>110</sup> On peut mentionner ici, par exemple, la possibilité offerte au Conseil par l'article 44 TUE de « confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission ».

<sup>111</sup> Voir la présentation de ces trois volets *supra*, sous I.A.

<sup>112</sup> Conseil de l'UE, Affaires étrangères, *Résultats de la session du Conseil des 16 et 17 novembre 2015*, doc. 14120/15 du 16 novembre 2015, p. 6.

<sup>113</sup> Voir, dans cet ouvrage, DUMOULIN A., « La clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 TUE : quelle valeur ajoutée pour la défense dans le cadre de l'UE ? ». Voir aussi HAMONIC A., « Première (et dernière ?) invocation de la clause de défense mutuelle de l'article 42, paragraphe 7, TUE », *RTD eur.*, janvier-mars 2016, p. 134-136 ; MARTIN J.-C., « Article 42, § 7, alinéa 1<sup>er</sup>. La clause de défense mutuelle », in BERNARD E., LOIEZ Q. et RODRIGUES S. (dir.), *L'Union européenne de la défense - Commentaire article par article*, pp. 263-282. Voir aussi SEAE, « Strengthening EU Mutual Assistance in Case of an Armed Aggression Upon a Member State. Overview on the Implementation of Article 42(7) TEU », doc. 5505/22 du 20 janvier 2022.

indéniablement des choix politiques des États membres reflétant une certaine conception de l'Union acteur de sécurité internationale, le développement d'instruments structurants participe également de l'ancrage de ces opérations<sup>114</sup>. C'est le cas, par exemple, de la création en 2017 de la capacité militaire de planification et de conduite (CMPC)<sup>115</sup> et de son extension progressive aux opérations militaires de gestion de crise<sup>116</sup>, ou encore de la réforme du financement des opérations et missions militaires de l'Union avec la création de la facilité européenne pour la paix (FEP)<sup>117</sup>. Le développement d'autres formats d'intervention – par l'Union avec les présences maritimes coordonnées par exemple, ou en-dehors du cadre de l'Union avec l'Initiative européenne d'intervention (IEI) notamment – a également renouvelé l'appréhension de la compétence de l'Union en matière de gestion des crises.

Finalement, le soutien au renforcement des capacités de défense a également connu des évolutions notables dans le cadre de la PSDC. Il a été marqué par l'établissement, en 2017, de la coopération structurée permanente (CSP ou *PESCO*)<sup>118</sup> prévue à l'article 42, paragraphe 6 TUE, qui s'est progressivement structurée et dans le cadre de laquelle plus de 66 projets CSP ont été validés entre 2018 et 2024<sup>119</sup>. La consolidation du rôle de l'Agence européenne de défense dans le soutien au développement des capacités de défense relève aussi de ce mouvement d'expansion de la défense dans le cadre de la PSDC à travers le volet Renforcement des capacités de défense. Elle se concrétise notamment par son implication dans la mise en œuvre de la CSP et dans la gestion de l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD ou *CARD*) expérimenté à partir de 2017<sup>120</sup>. Puis, son rôle et son budget ont également été rehaussés dans le contexte de la réponse de l'Union à l'agression de l'Ukraine<sup>121</sup>.

Ainsi, chacun des trois volets de la PSDC a pris de l'ampleur et contribué à une interprétation dynamisée de la notion de défense dans le cadre de cette politique. Dans le même temps, la défense s'est diffusée au sein des autres politiques de l'Union.

## 2. L'appropriation de la défense par les autres politiques de l'Union

Le phénomène d'appropriation concerne, quant à lui, les autres politiques de l'Union. En effet, la problématique de la défense n'est désormais plus cantonnée à la PSDC ; elle se diffuse de plus en plus au sein d'autres domaines de compétences de l'Union.

---

<sup>114</sup> Voir, dans cet ouvrage, SCHNEIDER C., « Les dynamiques ambivalentes de la gestion de crise ».

<sup>115</sup> Décision (PESC) 2017/971 du Conseil du 8 juin 2017 déterminant les modalités de planification et de conduite des missions militaires à mandat non exécutif menées par l'Union européenne dans le cadre de la PSDC [...], *JOUE* L 146, 9 juin 2017, p. 133.

<sup>116</sup> Conclusions du Conseil du 19 novembre 2018 sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, doc. 13978/18 du 19 novembre 2018 ; Conseil de l'UE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense...*, précit., p. 19.

<sup>117</sup> Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, *JOUE* L 102, 24 mars 2021, p. 14.

<sup>118</sup> Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants, *JOUE* L 331, 14 décembre 2017, p. 57.

<sup>119</sup> Décision (PESC) 2018/340 du Conseil du 6 mars 2018 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, *JOUE* L 65, 8 mars 2018, p. 24, dans sa version consolidée après la décision (PESC) 2024/1972 du Conseil du 15 juillet 2024 [...], *JOUE* L 2024/1972, 16 juillet 2024.

<sup>120</sup> Sur le site de l'Agence européenne de défense, [<https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-card/>], consulté le 31 décembre 2024. Voir, dans cet ouvrage, LOIEZ Q., « La coopération structurée permanente et le risque du “syndrome de *Vasa*” ».

<sup>121</sup> Elle a notamment contribué à l'élaboration d'un état des capacités et a participé à la « *task force* achats » mise en place de manière informelle. Voir GROS-VERHEYDE N., « Ces dix mois qui ont changé la défense européenne. À son insu, de son plein gré », *B2 Le quotidien de l'Europe géopolitique*, 30 décembre 2022, ressource accessible sur abonnement, [<https://club.bruxelles2.eu/2022/12/analyse-ces-dix-mois-qui-ont-change-la-defense-europeenne-a-son-insu-de-son-plein-gre/>], consulté le 31 décembre 2024.

L'adoption de mesures d'assistance au titre de la facilité européenne de paix créée en 2021<sup>122</sup> peut être considérée comme une première forme de diffusion des questions de défense au-delà de la PSDC. Destinées notamment à financer la fourniture à des États tiers d'équipements militaires, le cas échéant conçus pour libérer une force létale, ces mesures ne sont pas fondées sur les dispositions relatives à la PSDC, mais relèvent de l'autre composante de la PESC<sup>123</sup>, innommée à la lecture du TUE mais généralement identifiée comme recouvrant la politique étrangère ou « diplomatie commune<sup>124</sup> ».

Cependant, ce mouvement de diffusion s'observe aussi, et surtout, au sein de politiques « communautaires » de l'Union, dans le cadre desquelles prévaut la logique supranationale. En effet, au cours des dernières années, sous l'impulsion de la Commission, une sorte de « volet défense » a émergé ou s'est consolidé au sein de différentes politiques « communautaires », créant une forme de « transversalité défense<sup>125</sup> », dans l'optique principale de la constitution d'un véritable marché unique des équipements de défense et du renforcement de la BITDE. Dans ce sillage, une direction générale DEFIS (*Defence Industry and Space*) a d'ailleurs été créée en 2020 au sein de la Commission européenne, sous la responsabilité du commissaire au Marché intérieur<sup>126</sup>. En 2024, c'est un poste de commissaire à la Défense et à l'Espace qui voit le jour<sup>127</sup>.

Les compétences en matière de politique commerciale commune et de marché intérieur avaient déjà donné lieu à des actes juridiques relatifs à des biens et services liés à la défense, et ils évoluent. Au titre des innovations récentes peuvent être mentionnées la refonte en 2021 du règlement relatif aux biens à double usage<sup>128</sup>, et la proposition par la Commission du 15 février 2022<sup>129</sup> d'un « nouveau paquet Défense », dans le prolongement de celui de 2009<sup>130</sup> fondé sur la directive 2009/43/CE simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté<sup>131</sup> et la directive 2009/81/CE relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité<sup>132</sup>.

---

<sup>122</sup> Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, *JOUE* L 102, 24 mars 2021, p. 14.

<sup>123</sup> Les mesures d'assistance sont en effet fondées sur les articles 28, paragraphe 1 TUE et 41, paragraphe 2 TUE. Voir, dans cet ouvrage, SANTOPINTO F., « Le financement de la défense par l'Union européenne : entre coopération et intégration ».

<sup>124</sup> ZOLLER E., « Titre V. Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », in CONSTANTINESCO V., KOVAR R., SIMON D. (dir.), *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992)...*, op. cit., p. 781-811, spéc. p. 788.

<sup>125</sup> SCHNEIDER C., « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et son volet défense (PSDC) 2016-2017 », *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, p. 945-1004, spéc. p. 962.

<sup>126</sup> Voir également la lettre de mission de la présidente von der Leyen à Thierry Breton, 1<sup>er</sup> décembre 2019, [[https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2023-03/president-elect\\_von\\_der\\_leyens\\_mission\\_letter\\_to\\_thierry\\_breton\\_fr.pdf](https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2023-03/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_thierry_breton_fr.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>127</sup> Lettre de mission d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, à Andrius Kubilius, commissaire à la Défense et à l'Espace, précit.

<sup>128</sup> Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte), *JOUE* L 206, 11 juin 2021, p. 1. Fondé sur l'article 207, § 2, TFUE, il relève de la politique commerciale commune.

<sup>129</sup> Commission européenne, *Contribution de la Commission à la défense européenne*, précit.

<sup>130</sup> MILLET-DEVALLE A., « Vers un marché européen de l'armement ? », in AUVRET-FINCK J. (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, op. cit., spéc. p. 227-235.

<sup>131</sup> Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, *JOUE* L 146, 10 juin 2009, p. 1 (ou « directive TIC » pour « transferts intra-communautaires »). Elle est fondée sur l'article 95 TCE.

<sup>132</sup> Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE

Mais de nouvelles compétences sont également mobilisées désormais pour développer le champ de la défense en droit de l'Union européenne. Ainsi en est-il de la compétence en matière de réseaux transeuropéens dont relève le financement des projets liés à la « mobilité militaire<sup>133</sup> » visant à améliorer la mobilité des personnels, matériels et équipements militaires. Il en va de même des compétences en matière d'industrie et de recherche et développement technologique, sur lesquelles est fondé le Fonds européen de la défense (FEDEF) créé en 2021<sup>134</sup>, qui permet un recours au budget de l'Union pour financer – et ainsi favoriser – des projets de coopération entre les entreprises des États membres de l'Union œuvrant en matière de recherche et développement et/ou d'industrie de défense, et ainsi limiter les duplications et doubles emplois, et renforcer la compétitivité de la BITDE. Le règlement du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (dit EDIRPA)<sup>135</sup> complète le FEDEF, et se fonde également sur la compétence de l'Union en matière d'industrie. Le règlement du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (dit ASAP selon l'acronyme en anglais<sup>136</sup>) est, quant à lui, destiné à « renforcer de toute urgence la réactivité et la capacité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) à garantir la disponibilité et la fourniture en temps utile de munitions sol-sol, de munitions d'artillerie ainsi que de missiles<sup>137</sup> » et recourt également à l'article 173, paragraphe 3 TFUE comme base juridique, associé cette fois-ci à l'article 114 TFUE<sup>138</sup>. En mars 2024, la Commission a présenté une stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS)<sup>139</sup> qui définit une vision pour la politique industrielle de défense européenne jusqu'en 2035, et proposé un règlement relatif à l'établissement d'un programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense (EDIP)<sup>140</sup>.

Sans nier les contraintes particulières du secteur de la défense<sup>141</sup>, ces outils tendent, selon les interprétations, à contourner la spécificité de la défense dans le cadre de la PSDC et/ou

---

et 2004/18/CE, *JOUE* L 216, 20 août 2009, p. 76. Elle est fondée sur les bases juridiques suivantes : articles 47, paragraphe 2 TCE, 55 TCE et 95 TCE.

<sup>133</sup> Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au plan d'action sur la mobilité militaire, doc. JOIN(2018) 5 final, 28 mars 2018.

<sup>134</sup> Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, *JOUE* L 170, 12 mai 2021, p. 149.

<sup>135</sup> Règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA), *JOUE* L 2023/2418, 26 octobre 2023.

<sup>136</sup> *Act in Support of Ammunition Production*.

<sup>137</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions, doc. COM/2023/237 final du 3 mai 2023. Ce règlement s'inscrit dans le « Paquet Munitions » « visant [...] à accélérer la livraison et l'acquisition conjointe d'obus d'artillerie pour l'Ukraine » et approuvé par le Conseil le 20 mars 2023 (Conseil de l'UE, note, « Accélérer la livraison et l'acquisition conjointe de munitions pour l'Ukraine », 30 mars 2023, doc. 7632/23, annexe).

<sup>138</sup> Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP), *JOUE* L 185, 24 juillet 2023, p. 7.

<sup>139</sup> Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente, doc. JOIN(2024)10 final du 5 mars 2024.

<sup>140</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense, doc. COM(2024)150 final du 5 mars 2024.

<sup>141</sup> Comme souligné dans le plan d'action de la défense européenne de la Commission de 2016 (doc. COM/2016/0950 final, 30 novembre 2016) : « L'industrie de la défense est tributaire du lancement de programmes de développement des capacités par les gouvernements et, plus généralement, du niveau des dépenses publiques et des investissements dans la défense. En tant que clients finaux pour les équipements de défense, les gouvernements précisent leurs exigences et jouent le rôle de pouvoirs adjudicateurs, de régulateurs et, souvent, de

à l’acclimater aux règles « communautaires<sup>142</sup> », et posent ainsi de manière aiguë la question de l’évolution de la spécificité de la défense en droit de l’Union européenne. Il en va de même de la (re)définition du positionnement stratégique de l’Union.

### 3. La (re)définition du positionnement stratégique de l’Union

Le développement d’un véritable « écosystème européen de la défense<sup>143</sup> » à travers les différentes actions de l’Union en la matière, de même que les évolutions géopolitiques majeures récentes, imposent à la fois une mise en cohérence des initiatives de l’Union et une mise en perspective du rôle et de la place de cette dernière vis-à-vis des autres acteurs de la défense.

Cela s’est traduit, d’une part, par une formalisation renforcée des partenariats de l’Union européenne. Ainsi, avec les États tiers<sup>144</sup>, l’Union a poursuivi la conclusion des accords(-cadres) de participation à ses opérations de gestion de crise<sup>145</sup> ; elle a conforté et étendu son soutien aux actions et capacités militaires des États tiers et organisations régionales *via* la facilité européenne pour la paix<sup>146</sup> ; elle a permis (à l’issue d’après discussions au sein du Conseil) la participation d’États tiers aux projets relevant de la coopération structurée permanente<sup>147</sup>. Quant à ses relations avec les organisations internationales, l’UE a notamment conclu avec les Nations unies un accord-cadre pour la fourniture d’un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain<sup>148</sup>, qui prolonge la déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l’Union européenne dans la gestion des crises signée le 7 juin 2007<sup>149</sup>. Avec l’OTAN, l’Union a également renforcé son partenariat<sup>150</sup>, notamment *via* la signature de deux déclarations conjointes successives consacrées à la coopération entre les deux

---

défenseurs des exportations. De plus, le développement de systèmes de défense s’inscrit dans une perspective à long terme et entraîne des risques élevés du fait que les besoins opérationnels peuvent changer au cours du développement des produits. Cela signifie que les entreprises du secteur de la défense n’investissent pas dans des technologies militaires sans engagement d’achat de la part des pouvoirs publics. »

<sup>142</sup> Voir, dans cet ouvrage, RODRIGUES S., « Fonds européen de la défense, marchés publics, mobilité militaire, etc. L’application des politiques “communautaires” à la défense participe-t-elle de sa banalisation ? ».

<sup>143</sup> Commission européenne, *Discours sur l’état de l’Union (SOTEU) 2021*, précit.

<sup>144</sup> Voir, dans cet ouvrage, RAPOPORT C., « Quelle spécificité de la participation des États tiers en matière de défense ? ».

<sup>145</sup> Voir, par exemple, l’accord entre l’UE et le gouvernement de la République socialiste du Viêt Nam, établissant un cadre pour la participation du Viêt Nam à des opérations de gestion de crise menées par l’UE, *JOUE* L 276, 29 octobre 2019, p. 3.

<sup>146</sup> Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021, précit.

<sup>147</sup> Décision (PESC) 2020/1639 du Conseil du 5 novembre 2020 établissant les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets CSP donnés, *JOUE* L 371, 6 novembre 2020, p. 3. Des décisions en ce sens ont été adoptées en mai 2021 pour permettre la participation au projet CSP « mobilité militaire » du Canada (décision [PESC] 2021/748, *JOUE* L 160, 7 mai 2021, p. 106), des États-Unis (décision [PESC] 2021/750, *JOUE* L 160, 7 mai 2021, p. 112) et de la Norvège (décision [PESC] 2021/749, *JOUE* L 160, 7 mai 2021, p. 109), mais aussi, en novembre 2022, celle du Royaume-Uni (décision [PESC] 2022/2244, *JOUE* L 294, 15 novembre 2022, p. 22). En vertu d’une décision de février 2023, le Canada participe également au projet CSP « Réseau de plateformes logistiques en Europe et d’appui aux opérations » (décision [PESC] 2023/385, *JOUE* L 53, 21 février 2023, p. 14).

<sup>148</sup> *JOUE* L 389, 19 novembre 2020, p. 2. Voir, dans cet ouvrage, WOUTERS J., TERLINDEN M., IRAMBONA E. V., « L’approfondissement de la relation entre l’Union européenne et les Nations unies dans le domaine de la gestion de crise ».

<sup>149</sup> Conseil de l’UE, *Déclaration commune sur la coopération entre les Nations unies et l’Union européenne dans la gestion des crises*, doc. 10310/07, 5 juin 2007.

<sup>150</sup> Voir, dans cet ouvrage, BALMOND L., « Vers un renouveau de la coopération UE/OTAN ? ».

organisations, en juillet 2016<sup>151</sup> et en juillet 2018<sup>152</sup>, et la mise en œuvre de 74 propositions communes d'actions concrètes<sup>153</sup>. Puis, le 10 janvier 2023, les deux organisations ont signé une troisième déclaration conjointe relative à leur coopération<sup>154</sup>.

Au-delà, c'est une véritable doctrine en matière de défense que l'Union européenne tente de définir. L'exercice avait débuté avec la stratégie européenne de sécurité de 2003<sup>155</sup> et s'est prolongée avec la stratégie globale de l'Union européenne du 28 juin 2016<sup>156</sup>, complétée par le plan de mise en œuvre sur la sécurité et la défense<sup>157</sup>. Fixant un nouveau niveau d'ambition destiné à améliorer la protection de l'UE et ses citoyens, à aider les États membres à construire conjointement des capacités militaires et à développer une meilleure réponse aux crises, ces textes ont impulsé un nouvel élan en matière de défense, déjà stimulée par le vote concomitant des Britanniques en faveur du Brexit<sup>158</sup>, et donc la perspective du retrait d'un État membre freinant traditionnellement le développement de la défense dans le cadre de l'Union. L'expansion et la diffusion de la défense dans le cadre de l'Union, doublées du changement de paradigme au niveau international, ont ensuite renforcé le besoin de clarifier et d'actualiser le positionnement stratégique de l'Union. Ce fut l'objet de la Boussole stratégique de l'Union<sup>159</sup>, document destiné à « fourni[r] une perspective stratégique et [à] passe[r] en revue les outils et initiatives nécessaires pour assurer une action plus rapide, plus décisive et plus vigoureuse<sup>160</sup> » de l'Union, qui fut approuvé par le Conseil européen le 24 mars 2022<sup>161</sup>. Programmée de longue date, l'approbation de la Boussole est intervenue après l'agression de l'Ukraine par la Russie, et le document prend donc en compte ce « bouleversement tectonique<sup>162</sup> » qui a indéniablement constitué un catalyseur en matière de défense dans le cadre de l'Union. En effet, certains États

---

<sup>151</sup> *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 8 juillet 2016, [<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>152</sup> *Déclaration conjointe du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du traité de l'atlantique nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN*, 10 juillet 2018, [[https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan\\_ue\\_9-july-final\\_fr.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>153</sup> Leur mise en œuvre fait l'objet d'un rapport d'étape annuel sur la coopération OTAN-UE. Voir, en 2021, *Sixième rapport d'étape sur les suites données aux propositions communes...*, 3 juin 2021, [[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210603-progress-report-nr6-EU-NATO-fre.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210603-progress-report-nr6-EU-NATO-fre.pdf)], consulté le 31 mai 2023.

<sup>154</sup> *Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN*, 10 janvier 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/?%2010%20January%202023>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>155</sup> Conseil européen, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003 ; *Rapport sur la mise en œuvre de la SES – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 11 décembre 2008.

<sup>156</sup> Conseil de l'UE, *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, doc. 10715/16, 28 juin 2016.

<sup>157</sup> Conseil de l'UE, *Plan de mise en œuvre sur la sécurité et la défense*, doc. 14392/16, 14 novembre 2016. Il a servi de base aux conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la SGUE dans le domaine de la sécurité et de la défense (Conclusions du Conseil, 14 novembre 2016, doc. 14149/16).

<sup>158</sup> BERNARD E., « L'impact du Brexit en matière de sécurité et de défense européennes », chronique de droit de l'Union européenne, *Annuaire français de droit international*, 2019, p. 355-364.

<sup>159</sup> Conseil de l'UE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense...*, précit. Le document est également accessible via l'adresse [[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_fr\\_4.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_fr_4.pdf)], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>161</sup> Conclusions du Conseil européen des 24-25 mars 2022, doc. EUCO 1/22, point 12.

<sup>162</sup> Selon les termes employés par J. BORRELL, haut représentant de l'Union, lors de la réunion du Conseil des affaires étrangères et Conseil des affaires étrangères (Défense) du 21 mars 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2022/03/21/>], consulté le 31 décembre 2024.

membres de l'Union ont opéré une véritable révolution en matière de défense : la Finlande et la Suède ont demandé et obtenu leur adhésion à l'OTAN<sup>163</sup> ; le Danemark a décidé de mettre fin à l'*opt-out* dont il bénéficiait dans le champ de la PSDC à l'égard « des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense<sup>164</sup> » ; l'Allemagne, qui affichait traditionnellement une retenue certaine en matière militaire, a opté pour le déblocage d'une enveloppe exceptionnelle de 100 milliards d'euros pour moderniser ses capacités de défense. Nombre d'États membres ont annoncé l'augmentation de leurs budgets de défense, « pour un montant approchant, [en mai 2022], les 200 milliards d'euros supplémentaires sur les années à venir<sup>165</sup> ». Pour l'Union en tant que telle, dans le prolongement de la Déclaration de Versailles du 11 mars 2022 dans laquelle les chefs d'État ou de gouvernement des États membres identifiaient déjà « le renforcement [des] capacités de défense<sup>166</sup> » comme l'une des clés pour « construire notre souveraineté européenne, [...] [et] réduire notre dépendance », la Boussole stratégique cherche aussi à « renforcer l'autonomie stratégique de l'UE<sup>167</sup> » – ou toute autre expression équivalente ou plus consensuelle<sup>168</sup> – pour assurer la crédibilité et l'efficacité de l'Union en matière de défense.

Ces trois dynamiques majeures d'expansion de la défense au titre de la PSDC, d'appropriation de la défense par les autres politiques de l'Union et de (re)définition du positionnement stratégique de l'Union invitent à réévaluer la spécificité de la défense en droit de l'Union européenne.

## **B. L'opportunité de réévaluer la spécificité de la défense en droit de l'Union européenne**

La profusion d'innovations en la matière impose la défense comme un champ du droit de l'Union européenne, dont l'appréhension est renouvelée ; elle confirme que l'Union peut – ou doit – être un niveau pertinent en matière de défense et un acteur à part entière. Plus pragmatiquement, les nouvelles dynamiques observées engendrent une multiplication des titres de compétence mobilisés et des instruments mis en place, une implication variable des institutions<sup>169</sup> et de nouveaux schémas de gouvernance proposés, ainsi qu'une diversification des ressources et l'augmentation des moyens financiers alloués<sup>170</sup>.

---

<sup>163</sup> Lors du Sommet de l'OTAN de Madrid des 28-30 juin 2022, l'ensemble des États membres de l'Alliance ont donné leur accord pour lancer le processus d'adhésion. La Finlande est devenue membre en avril 2023, la Suède en mars 2024.

<sup>164</sup> Article 5 du protocole n° 22 sur la position du Danemark. SEAE, *Defence: Remarks by High Representative Josep Borrell at the Handover Ceremony of Denmark's Letter Notifying its Decision to Join EU Defence Policy*, 20 juin 2022, [[https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-remarks-high-representative-josep-borrell-handover-ceremony-denmark%E2%80%99s-letter-notifying\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-remarks-high-representative-josep-borrell-handover-ceremony-denmark%E2%80%99s-letter-notifying_en)] et [<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-227350>], consultés 31 décembre 2024.

<sup>165</sup> Communication de la Commission et du haut représentant sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre, précit., p. 1.

<sup>166</sup> Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, *Déclaration de Versailles*, 11 mars 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf>], consulté le 31 décembre 2024.

<sup>167</sup> Conseil de l'Union, *Une boussole stratégique...*, précit., p. 13. Le concept était déjà utilisé à plusieurs reprises en 2016 dans la *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, précit., spéc. p. 3, 7, 16 et 41.

<sup>168</sup> Voir, dans cet ouvrage, BERNARD E., « Les spécificités de l'autonomie stratégique européenne en matière de défense ».

<sup>169</sup> Voir, dans cet ouvrage, MARHIC G., « Le renforcement de l'interaction entre les acteurs institutionnels de l'UE en matière de défense », FAVIÈRE F., « L'atténuation de la spécificité de la défense par la Cour de justice de l'Union européenne », FLAVIER H., « L'implication du Parlement européen en matière de défense. Derrière le Parlement, les citoyens ? ».

<sup>170</sup> Voir, dans cet ouvrage, SANTOPINTO F., « Le financement de la défense par l'Union européenne : entre coopération et intégration ».

Ces indicateurs stimulent la curiosité du juriste et invitent à identifier les nouvelles caractéristiques de la défense et ainsi à en réévaluer la spécificité en droit de l'Union européenne, que celle-ci s'apprécie par rapport à d'autres cadres d'action en matière de défense – en particulier ceux des États ou de l'OTAN –, au sein du droit de l'Union vis-à-vis de ses autres champs de compétence, ou même plus simplement au regard de l'état antérieur du droit de l'Union à l'égard des questions de défense.

Les dynamiques et innovations récentes en matière de défense dessinent-elles, et si oui dans quelle mesure, une nouvelle spécificité de la défense ? Comment s'opère l'articulation ou la combinaison avec le droit primaire et la spécificité stigmatisante qu'il continue de refléter ? Cette dernière est-elle ignorée, contournée, réinterprétée, atténuée, intégrée ? Les nouvelles caractéristiques de la défense en droit de l'Union européenne stimulent-elles l'affirmation de l'Union dans ce domaine, et de quelle manière ?

Pour proposer des éléments de réponse à ces interrogations principales, plusieurs séries de questions spécifiques, appréhendées ensemble ou séparément, peuvent se poser.

D'un point de vue notionnel (ou conceptuel), que disent les innovations récentes de l'objet et du sens de la « défense » en droit de l'Union européenne ? Une définition de la défense propre à l'Union émerge-t-elle ?

D'un point de vue plus fonctionnel (ou fonctionnaliste), que révèlent les évolutions des dernières années en ce qui concerne la conception de la place et du rôle de l'Union en tant qu'acteur de défense, et donc de sa fonction en la matière ? S'impose-t-elle comme un véritable acteur stratégique et opérationnel ?

D'un point de vue institutionnel, assiste-t-on à une confirmation des marqueurs de l'intergouvernementalisme ou/et à leur atténuation ? Y a-t-il toujours une spécificité institutionnelle de la défense au sein du droit de l'Union traduite par une forme de déséquilibre institutionnel ? Une forme nouvelle de spécificité institutionnelle émerge-t-elle du fait de la diffusion de la défense au sein des politiques de l'Union autres que la PSDC ? Si oui, quels en sont les (nouveaux) marqueurs, mais aussi les éventuels défauts ou limites ?

Cette démarche de réévaluation de la spécificité de la défense et les interrogations qui la sous-tendent ont irrigué le colloque intitulé « Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ? », qui s'est tenu à Rennes en octobre 2021. Elle est apparue toujours plus pertinente après les réactions de l'Union – mais aussi d'autres acteurs – à l'« agression militaire non provoquée et injustifiée » de l'Ukraine par la Russie en février 2022 et la guerre qui s'en est suivie, provoquant un changement de paradigme en matière de défense européenne. Cet ouvrage propose ainsi une analyse collective de la spécificité de la défense en droit de l'Union européenne, à travers l'étude de ses marqueurs et de ses effets, et de leurs évolutions<sup>171</sup>.

Dans une première partie, sont rappelés et analysés les fondements et les traductions de la spécificité originelle de la défense en droit de l'Union, permettant de poser le cadre historique et géopolitique, mais surtout juridique, de la réflexion (partie 1). Puis, deux parties sont consacrées à la question des évolutions de cette spécificité, *via* l'étude de diverses innovations récentes ou en cours dans les principaux champs de la défense en droit de l'Union. La seconde partie repose alors sur une approche thématique et instrumentale des initiatives (partie 2), qui relèvent de la quête d'identité et de définition de la défense dans le cadre de l'Union européenne (titre 1), du développement de nouveaux outils de défense (titre 2), ou encore du

---

<sup>171</sup> Le foisonnement des initiatives et innovations en matière de défense dans le cadre de l'Union européenne ayant rendu l'entreprise d'actualisation épineuse et difficilement compatible avec les échéances éditoriales et contraintes individuelles, chaque auteur a été invité à faire figurer, à la fin de son chapitre, la date à laquelle ce dernier est à jour.

renouvellement des partenariats de l'Union avec des acteurs tiers (titre 3). La troisième partie propose, quant à elle, de réévaluer la spécificité de la défense en droit de l'Union européenne *via* une approche institutionnelle et transversale, en s'attachant en particulier aux questions de l'équilibre institutionnel, du contrôle juridictionnel ou encore du financement de la défense (partie 3). La conclusion de l'ouvrage, enfin, dresse plusieurs constats finaux et transversaux, mettant en avant les marqueurs persistants de la défense en droit de l'Union européenne<sup>172</sup>.

Rennes, décembre 2024.

---

<sup>172</sup> Voir, dans cet ouvrage, DONY M., « La relance de la politique de défense de l'Union européenne : le “réveil de la Belle au bois dormant” a-t-il vraiment sonné ».