



**HAL**  
open science

# La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de sa naissance à sa renaissance

Catherine Schneider

► **To cite this version:**

Catherine Schneider. La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de sa naissance à sa renaissance. 2018. hal-01924989

**HAL Id: hal-01924989**

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01924989v1>

Submitted on 16 Nov 2018

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

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

## La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de sa naissance à sa renaissance : quelle portée exacte de sa récente relance ?



Par Catherine SCHNEIDER

*Chaire Jean Monnet*

*Coordinateur du Centre d'excellence Jean Monnet (CEJM) de Grenoble*

*Professeur émérite à L'Université de Grenoble Alpes (UGA)*

**L'auteur dresse un panorama complet et passionnant de l'évolution de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En effet, pour bien mesurer la relance de cette politique depuis les Conseils européens des 26 juin et 15 décembre 2016 et du 23 juin 2017, encore faut-il avoir en mémoire les réalisations et les échecs antérieurs propres à cette politique si sensible aux yeux des Etats membres puisqu'elle touche directement à leur souveraineté.**

On ne saurait contester la fructueuse intuition des membres de l'équipe du blog droit européen qui ont appelé de leurs vœux une réflexion sur l'avenir de la politique de défense et de sécurité commune de l'Union (PSDC). Elle s'inscrit en effet pleinement dans une ambiance d'évolutionnisme accéléré de cette politique, fondée sur une volonté de relance de la part des Etats membres et qui avait connu ses premiers frémissements lors du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013. C'est à l'analyse concrète et détaillée de cette volonté de relance qui connaît une actualité nouvelle depuis les Conseils européens des 26 juin et 15 décembre 2016 et du 23 juin 2017 que le blog de droit européen souhaite se consacrer et qui fera l'objet de plusieurs contributions. Mais cette fièvre évolutionniste récente qui a saisi l'Union au profit de sa politique de de sécurité et défense appelle à une mise en perspective au regard du passé chaotique qui a caractérisé la coopération entre européens dans ces champs si sensibles pour leur souveraineté. En effet l'actuelle PSDC ne constitue qu'une illustration particulière, des

efforts qui ont été entrepris, par ces derniers, pour développer entre eux des coopérations dans ces deux domaines.

Ainsi on ne saurait ignorer que, bien avant les échecs de la construction communautaire en matière de défense et de sécurité, et « la création » en 1992 au sein de l'Union de la *politique européenne de sécurité et de défense* (PESD), il a existé entre européens plusieurs tentatives, d'abord bilatérales puis multilatérales de coopérations en matière de sécurité et défense. Chacune de ces tentatives « hors construction communautaire » s'inscrit bien sûr dans le modèle classique de la coopération intergouvernementale où les compétences des Etats parties ne font l'objet d'aucun transfert à l'alliance ou l'organisation qui les rassemble.

La première de ces coopérations est constituée par l'accord franco-britannique d'alliance et d'assistance mutuelle de Dunkerque du 4 mars 1947. Il s'agit d'une alliance militaire défensive contre le risque d'une résurgence de l'expansionnisme allemand et à laquelle on doit

(art.3) une première clause d'assistance mutuelle mais qui est limitée au cas où l'une des parties serait engagée à nouveau *dans des hostilités avec l'Allemagne*.

La création par le traité de Bruxelles du 17 mars 1948 de l'Union occidentale (UO), organisation régionale conforme à l'article 51 de la charte de l'ONU, réalise, selon les propositions du ministre Baldwin, un élargissement de la première alliance franco-britannique aux trois nouveaux partenaires du Benelux. Si le traité de Bruxelles maintient dans son préambule plusieurs références à la reprise d'une *politique d'agression de l'Allemagne*, l'ouverture le 4 mars 1948 de sa négociations, postérieure au « coup de Prague » de février, a eu pour conséquence une modification substantielle des termes de l'obligation d'assistance mutuelle qui figurera à son article 4 : ainsi s'agissant de l'attaque dont serait l'objet l'un des partenaires la limitation à la seule hypothèse d'une agression allemande disparaît et c'est bien toute agression armée en Europe qui fonde l'obligation d'aide et d'assistance *par tous les moyens, militaires et autres*. Ainsi le renvoi fait aux moyens militaires et la place qu'il occupe dans les termes mêmes du traité permet d'affirmer que l'UO mettrait bien à la charge de ses États membres une véritable *obligation d'assistance militaire automatique*.

Par ailleurs l'Union occidentale est intéressante, qui constitue une toute première contribution à la notion complexe *d'intégration militaire*, fort éloignée de la notion d'armée commune, et dont il est important de souligner la spécificité au regard des grilles de lecture habituelles de l'intégration qui se développeront à partir du modèle communautaire : en effet *l'intégration militaire*, dont on rappellera qu'elle constitue aussi un des ciments de l'OTAN, organisation tout à fait classique, possède ses particularités, assez éloignées de l'intégration institutionnelle ou normative auxquelles nous a

« formaté » la construction communautaire<sup>1</sup>. (cf infra...). Réalisée de manière *soft*, elle se concrétise par la mise à la disposition par les États parties de moyens et capacités, dont le niveau (catalogue capacitaire) a été déterminé par l'organisation en fonction de ses besoins mais qui continuent de relever de leur souveraineté. Surtout *l'intégration militaire* se caractérise par la création, au sein de l'organisation, de structures militaires *ad hoc* aux compétences plus ou moins étendues : il existe à cet égard une forme de modèle de *l'intégration militaire institutionnelle* et que l'on retrouve presque toujours, avec un Comité militaire qui réunit les plus hautes autorités militaires des États parties, un État-major multinational placé sous son autorité, et enfin des structures de commandement opérationnel intégrées : ces dernières peuvent être permanentes, comme à l'OTAN, ou simplement *ad hoc*, construite pour une seule opération comme c'est le cas actuellement à l'UE. Ces structures militaires ont pour mission d'assister les instances politiques de l'organisation dans l'exercice de leurs compétences de sécurité et de défense et de leur volet militaire, l'adage cicéronien *arma cedant togae* restant bien évidemment un des fondements de cette intégration militaire respectueuse de l'État de droit.

Ainsi c'est bien à l'UO que l'on doit la première intégration militaire mise en œuvre en Europe très rapidement après le deuxième conflit mondial. Elle laisse bien sûr à ses États membres le contrôle des forces pré identifiées et dont le niveau (9 divisions dont 4 britanniques, 4 françaises et une belge) apparaîtra rapidement insuffisant au regard des 36 divisions jugées nécessaires pour assurer la défense de l'Europe occidentale sur le Rhin. Ces forces devaient simplement être mises à disposition de l'organisation si elle le demandait. Mais ce sont

---

<sup>1</sup> Voir *infra*.

surtout les structures militaires multilatérales *ad hoc* nouvellement créées en avril 1948 qui participent de l'idée de cette première *intégration militaire soft*. La première de ces structures est le Comité militaire permanent composé de trois grands commandements pour chaque arme (terre, mer, air), qui dispose de son propre État-major et dont le siège est fixé à Londres : il est chargé plus particulièrement de l'élaboration des plans de défense, de l'identification des moyens et de leur coordination. La seconde de ces instances dont le siège est fixé à Fontainebleau est un comité interallié des commandants en chef des 5 États membres créée en octobre 1948, sorte d'État-major opérationnel de l'UO, et à la tête duquel est placé le Maréchal Montgomery, imaginé comme un futur commandant en chef des forces de l'UO avec des commandements prévus pour les temps de guerre dont celui des forces terrestres, échu au général de Lattre de Tassigny. Mais dès 1951, la décision de l'UO de renoncer à ses structures militaires *ad hoc* et de les fusionner avec celle de l'OTAN, au nom (déjà ?) de la non duplication, allait sceller la fin de cette première tentative européenne *d'intégration militaire*.

L'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui voit le jour en 1954 résulte de la révision du traité de Bruxelles de 1948 dans le cadre des accords de Paris signés le 23 octobre 1954. Elle consacre l'élargissement de l'UO à l'Italie et à la République fédérale d'Allemagne qui voit mettre fin à son statut d'occupation et qui en contrepartie, se voit imposer un certain nombre de limitations pour son réarmement qui ne seront effectivement abolies que par le Conseil UEO, tenu à Rome en 1984. Ces limitations imposées à l'Allemagne intéressent les armes de destruction massive (atomiques, chimiques et bactériologiques) mais aussi un certain nombre d'armes conventionnelles et dont la liste (cf. annexe 3 du protocole n° 2) pouvait être révisée à la majorité des deux tiers par le Conseil de l'organisation. Elles sont placées sous le contrôle

de l'Agence européenne pour le contrôle des armements, organe subsidiaire nouveau de l'organisation créée par le protocole n° 2 du traité révisé, et qui sera dissous le 11 novembre 1997.

L'UEO, très limitée dans ses développements, du fait de son voisinage et sa coopération avec l'OTAN mais aussi avec l'Union au regard de la création du volet défense de sa PESC, a néanmoins apporté quelques modestes contributions à une forme *d'intégration militaire* entre européens. Elle a encouragé la constitution de forces bilatérales (brigade franco-allemande, force amphibie italo espagnole) et multinationales (Eurocorps, Eurofor, Euromarfor) entre certains de ses États parties, qui tout en restant l'autorité commune de ces derniers, se sont vue affectées prioritairement à l'UEO et à ses besoins. L'existence et le développement de ces coopérations entre deux ou plusieurs États membres dans le cadre de l'UEO seront d'ailleurs été actés dans le traité de Maastricht à son article J.5 qui par ailleurs codifie leur articulation avec la nouvelle PESC : il est en effet précisé que cette dernière *n'y fait pas obstacle* en même temps qu'il est affirmé que ces coopérations particulières entre États ne devront pas elle mêmes *contrevenir ou faire obstacle à la PESC*.

Par ailleurs, à la suite de sa relance par la réunion de Rome de 1984, l'UEO a opéré un retour dans l'action opérationnelle de terrain, qu'elle avait abandonnée au profit de l'OTAN en 1951. Ainsi en 1992, et ce quelques semaines après l'OTAN, l'UEO tirant les leçons de la reconfiguration de la donne stratégique en Europe liée à l'effondrement du bloc soviétique, décide une extension de ses compétences jusque-là limitées à la défense collective de ses États membres. En élargissant ses compétences à des opérations de paix et autres missions de gestion de crises, dites de Petersberg, l'UEO se positionne désormais comme un contributeur potentiel de sécurité internationale et non plus seulement comme un

acteur de la sécurité européenne. Elle s'est ainsi dotée de nouvelles structures militaires *ad hoc* nécessaires à ce type de missions, telles la cellule de planification (1993), le centre satellitaire d'observation de Torrejon (1993), le Comité militaire (1998), le centre de situation (1996). Ce sont justement ces capacités de gestion de crise qui feront l'objet d'un transfert à l'UE décidé lors de la réunion de Marseille en 2000. Toutefois cette nouvelle architecture de sécurité mise en place au sein de l'UEO à partir de 1993 ne restera pas lettre morte puisque l'organisation développera concrètement quelques modestes missions de gestion de crises, notamment dans le cadre de la crise yougoslave (contribution à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes sur le Danube et dans l'Adriatique et mission de police dans la ville de Mostar à partir de 1992, force de conseil en matière de police en Albanie entre 1997 et 1998, mission d'assistance au déminage en Croatie en 1999, etc.)

Dans le secteur plus particulier de l'armement et des coopérations intergouvernementales en matière de recherche et de coopération industrielle dans le domaine de la défense, on doit à l'UEO la création en 1993 du groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) et celle en 1996 de l'organisation armement de l'Europe occidentale (OEAE). Il s'agit d'instances chargées de promouvoir des activités communes de recherche et technologie de défense pour lesquelles les États pourront bénéficier d'un certain soutien comme celui de l'OAEU, qui est en effet dotée de la capacité juridique pour conclure des contrats relatifs à des projets de recherche et technologie. Le GAEO et l'OAEU, dont la principale raison d'être est de prendre en compte la spécificité de la planification et de la programmation militaires, et qui obéissent à une logique intergouvernementale présente à tous les niveaux, ne peuvent être présentées comme des structures d'intégration en matière d'armement. Mais elles restent intéressantes en termes de

« référent de base » pour jauger des modestes progrès ultérieurs de « la logique intégrée » telle qu'elle sera très progressivement mise en place, d'abord grâce à l'Agence européenne de défense, créée en 2004 et introduite dans le droit primaire par le traité de Lisbonne, mais bien plus encore par la relance actuelle de la PSDC initiée depuis 2016 et 2017.

Ce bref survol de coopérations entre européens hors UE dans le domaine de la sécurité et de la défense est apparu nécessaire ne serait-ce que pour mieux comprendre la contribution particulière de l'Union et des contraintes et logiques qui lui sont propres, dans ce domaine de coopération.

Bien cerner cette contribution particulière n'est pas chose aisée au regard d'un certain nombre de difficultés qui lui sont propres : ainsi la construction communautaire a-t-elle entretenu un certain nombre d'ambiguïtés avec les notions même de sécurité et de défense en même temps qu'elle a rencontré de cuisants échecs lorsque, délaissant une approche exclusivement économique de l'union toujours forte entre ses États, elle a tenté à plusieurs reprises, et sans grand succès, l'aventure de l'Union politique englobant la coopération dans les domaines de sécurité et de défense . Il est donc important de revenir sur cette *politique embourbée* dans ses approximations sémantiques et les péripéties de son histoire chaotique (I).

Cependant, on sait bien qu'il ne faut jamais désespérer de la construction communautaire qui, dans une forme d'évolutionnisme chère à J. B. LEMARK, semble se nourrir de ses échecs pour mieux rebondir. Le traité de Maastricht propose de nouvelles pistes pour *une politique réveillée* (II) afin de favoriser au profit de la toute nouvelle Union le passage délicat d'une Europe des marchands à celui d'une Europe puissance. Créée au sein de la Politique étrangère et de sécurité

commune (PESC), la Coopération européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) qui n'est pas encore qualifiée de commune prend ses premières marques : elle en partage certaines avec la politique étrangère dont elle relève, d'autres lui sont au contraire spécifiques et entretiennent des régimes dérogatoires au droit commun de la PESC mais aussi des structures *ad hoc* assez méconnues.

Dans cette dynamique incessante qui caractérise la construction communautaire, la coopération en matière de sécurité et de défense, passée de politique virtuelle à politique effective, connaît ses propres rythmes de développement, jalonnés de ces phénomènes dits de *relance* : le traité de Lisbonne en a constitué la première illustration mais l'on ne saurait limiter cette relance aux seuls progrès du droit primaire surtout lorsque ceux-ci restent réduits au statut de simple potentialités du fait de leur absence de mise en œuvre. *La PSDC relancée* résulte ainsi certes des innovations juridiques apportées par le traité de Lisbonne mais plus encore de la manière dont l'organisation et les États membres vont décider de les faire vivre au gré d'un ensemble d'ouvertures tant politiques que juridiques (III).

## I. Une politique européenne de défense (PESD) embourbée

« Embourbée », la coopération au sein des Communautés puis de la PESC dans le domaine de la sécurité et de la défense l'est en premier lieu du fait de nombre d'ambiguïtés sémantiques (A), dont certaines trouvent leur origine dans la spécificité de la construction communautaire. Sans doute peut-on alors mieux percevoir les enjeux sous-jacents à la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense, comprendre les multiples échecs ou autres désillusions qui jalonnent « une construction communautaire de la sécurité et de la défense » (B) et enfin saisir la place particulière qui lui sera

faite au sein de la coopération de la politique étrangère et de sécurité (C).

### A. La PESD embourbée dans les ambiguïtés conceptuelles de la sécurité et de la défense

La notion de sécurité, déclinée de manière autonome c'est-à-dire *sans couplage* avec la défense, souffre à l'évidence d'une polymorphie bien connue tant dans le discours scientifique général que dans celui propre à l'Union et que certains travaux ont parfaitement mis en exergue<sup>2</sup>. Ainsi la sécurité est-elle omni présente dans les différentes politiques de l'Union, qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, environnementale, énergétique, des transports, ou encore dans le cadre de la protection civile y compris de protection des infrastructures sensibles, etc. On pourrait ici continuer plus encore cette énumération à la Prévert sans doute en réservant à juste titre une place particulière à l'espace de sécurité et de justice (ELSJ) en charge de la sécurité intérieure, distincte de la sécurité internationale, mais dont on sait bien qu'elle entretient avec cette dernière des liens indiscutables ainsi qu'avec la défense. On ne s'attardera guère plus sur les multiples *volets sécuritaires* de l'Union sauf pour rappeler que l'action développée par cette dernière s'inscrit alors dans des politiques sectorielles « internes », étrangères à la PESC, et qui, enracinées dans leur système distributif de compétence particulier, ont leur propre régime juridique. Telle est bien la contrainte particulière propre à une intégration communautaire largement fondée sur un transfert de compétence placé, comme il se doit, sous haute surveillance. Il est vrai aussi qu'une certaine tendance de ces politiques à développer un volet externe participe de la difficulté à cerner exactement ce que recouvre l'action extérieure de

<sup>2</sup> Voir notamment : C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externe*, Bruylant, 2009.

l'Union en général et plus particulièrement son action sécuritaire à dimension internationale. Ainsi certains instruments, comme les stratégies européennes de sécurité de la PESC, fondées sur la défense des valeurs et intérêts de l'Union, tentent-elles de répondre aux exigences particulières d'une approche globalisée de la sécurité mais surtout véritablement stratégique<sup>3</sup>. L'approche globale, qui se fonde sur la reconnaissance des liens entre les aspects internes et les aspects externes de la sécurité, suppose que l'Union mobilise l'ensemble de ses instruments et politiques. Quant à l'approche stratégique, outre l'identification des menaces et des réponses qui doivent lui être apportées, elle implique la définition des véritables priorités de l'action sécuritaire de l'Union.

S'agissant de la sécurité couplée avec la défense, les ambiguïtés conceptuelles ne sont pas moindres. Elles concernent en premier lieu la défense elle-même qui recouvre ou bien la *défense européenne*, *l'Europe de la défense* ou encore une *politique de défense* : dans le premier cas est visée la manière dont des États concernés coopèrent, y compris dans des organisations *ad hoc* pour assurer leur défense ; dans le second cas, par un raccourci trompeur et quelque peu dévoyé, on s'interroge sur l'organisation d'une défense au sein et par l'Union, dont le contenu exact particulièrement flou reste largement en construction, même si le consensus est établi sur sa non confusion avec le concept d'armée européenne ou encore celui d'une défense de

l'intégrité territoriale de l'Union et de ses États membres. Enfin la notion de *politique de défense* recouvre généralement les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense, et plus particulièrement celui des capacités de défense et de leur programmation, qu'il s'agisse de développer des coopérations dans le domaine de l'armement, de promouvoir la base industrielle et technologique mais aussi la recherche, dans le secteur de la défense.

Le traité de Maastricht dans son article J.4 a été très explicite dans sa distinction entre la politique de défense commune et la défense commune dans une formulation sibylline longuement commentée par la doctrine, *la politique de défense commune* faisant l'objet d'une *définition à terme [...] qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune*. Ainsi c'est à juste titre que l'on a pu ironiser sur le caractère baroque d'une construction à plusieurs étages tentant tant bien que mal d'identifier les différents étages de la coopération dans le domaine de la sécurité, de la politique de défense et enfin de la défense commune. Mais c'est surtout l'extraordinaire flou de la fameuse formule *qui pourrait conduire le moment venu* qui a cristallisé à l'époque les quolibets sur une Union, si peu capable d'imaginer sa défense commune qu'elle la renvoyait aux calendes grecques. Par la suite les traités ont cherché à sortir la création de la *défense commune* de ce statut peu enviable d'ectoplasme de la construction de l'Union en introduisant à son profit un mécanisme de révision rampante permettant de se soustraire à l'obligation de révision formelle des traités. Ainsi prévoient-ils que le Conseil européen *décide* (art. 17 TUE avant Lisbonne), voire *aura décidé* (art.42 TUE version Lisbonne) d'une telle création, subordonnée il est vrai à la *réserve de constitutionnalité des États membres*.

S'agissant de la notion de sécurité, telle qu'elle est généralement appréhendée, par

---

<sup>3</sup> « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité ». Document proposé par Javier Solana et adopté par les Chefs d'États et de gouvernement, réunis en Conseil européen, le 12 décembre 2003, Publication de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2003, 26 p. ; actualisé en 2008 : Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, S 407/08 ; puis en 2016 : *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, juin 2016, 60 p.

l'Union dans le cadre de sa PESC ou encore par ses observateurs, on constate aussi nombre d'approximations conceptuelles dont beaucoup sont dues à la nécessité d'adapter au contexte particulier de la construction communautaire, des notions empruntées aux relations internationales. Il n'en reste pas moins vrai que des recadrages utiles ont été rappelés par une certaine doctrine.

Ainsi la PESD devenue PSDC *n'a jamais relevé de la sécurité collective*, système qui implique que les États parties s'engagent à prendre des sanctions y compris le recours à la force contre un État appartenant au système et auquel on pourrait imputer une attaque commise à l'encontre d'un autre État appartenant au même système. Il existe une forme d'inadéquation consubstantielle entre la construction communautaire et la sécurité collective puisque l'union toujours plus étroite entre les États membres commandée par l'intégration et les coopérations toujours plus denses qu'elle implique rend totalement improbable une quelconque agression.

De même ne peut-on pas encore recourir, au profit de la coopération dans le domaine de la sécurité et la défense au sein de l'Union et à son état actuel de développement, à la qualification de *système de défense collective*, celui-là même qui offre aux États qui en font partie une garantie d'assistance collective de l'organisation en cas d'attaque portée sur le territoire d'un État membre par un État tiers. L'article 47 § 2 relatif à la clause d'assistance mutuelle que l'on doit au traité de Lisbonne ne confère en effet aucune compétence à l'organisation pour mobiliser l'ensemble des moyens, civils et militaires dont elle dispose pour offrir une telle garantie<sup>4</sup> et ce contrairement au mécanisme de la clause de solidarité prévu à l'article 222 TFUE.

Les compétences qui sont aujourd'hui celles de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense et qui excluent la défense de l'intégrité territoriale des États membres, qui est une compétence nationale réservée, intéressent surtout, outre des coopérations très embryonnaires relatives au développement des capacités de défense et aux coopérations dans le domaine de l'armement, la gestion de crise. Elles relèvent ainsi, s'agissant de cette dernière, de ce qui est communément qualifié de *sécurité coopérative*, et qui est fondée sur le consentement de toutes les parties susceptibles d'être concernées par une crise ou un conflit. Elle englobe la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, mais aussi les opérations de maintien et de restauration de la paix déclinées dans le vocabulaire onusien sous le vocable de *peace making*, *de peace keeping* et de *peace bulding*.

## B. La coopération en matière de sécurité et de défense en butte à des échecs historiques et récurrents

Il n'est pas inutile de rappeler ici les principaux épisodes du divorce récurrent de la construction communautaire avec la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense, qu'il s'agisse de l'échec de la CED (1.) et des plans Fouchet (2.) ou encore des frilosités avérées de la coopération politique européenne (CPE), s'agissant de ce type de coopération (3.)

**1. Le premier des échecs rencontrés** par la construction communautaire dans les domaines de la sécurité et de la défense **est bien évidemment celui de la communauté européenne de défense (CED)**<sup>5</sup>, dont le traité

<sup>4</sup> Voir *supra*.

<sup>5</sup> R. ARON et D. LERNER (dir.), *la querelle de la CED, essai d'analyse sociologique*, A. Colin, coll. cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1956. ; C.



fondateur du 27 mai 1952 ne pourra jamais entrer en vigueur du fait du refus de la France, en août 1954, de le ratifier. Issue du plan Pleven d'octobre 1950, La CED s'inscrit dans la nécessité du réarmement allemand au regard du nouveau contexte géopolitique de la guerre froide qui fait peser nombre de menaces sur la sécurité de l'Europe occidentale. Cette Communauté est présentée parfois de manière un peu simpliste, comme une transposition pure et simple de la méthode supranationale au secteur de la défense. Une analyse un peu plus approfondie des termes du traité appelle à des nuances, qui montrent en réalité que *l'intégration militaire* dont la CED se réclame (cf.art.1), certes bien plus poussée que celles prévues dans le cadre de l'UO, ou encore dans le cadre de l'OTAN, relève toujours d'une intégration *soft*. S'il est bien prévu la création d'une *armée européenne* (cf.art.10) composée de forces mis à la disposition de l'organisation par les États membres *en vue de leur fusion*, elle n'organise pas pour autant la disparition des forces nationales, qui sont seulement plafonnées pour *empêcher de compromettre leur contribution à l'armée européenne* (art.10.5) et ce de manière différenciée. Ainsi le plafonnement, qui ne vise que les forces terrestres à l'exclusion des forces navales et aériennes et prend aussi en compte les besoins spécifiques des États membres qui ont des responsabilités de défense sur des territoires non européens, est-il organisé de manière inégalitaire entre les États membres. L'Allemagne se voit en effet imposer un seuil de réarmement de 12 divisions dont 10 mises à disposition de l'organisation. Enfin et surtout le traité de la CED insiste-t-il (déjà ?) sur l'articulation avec l'OTAN lorsqu'il prévoit par exemple d'utiliser cette force européenne unifiée dans le cadre de l'OTAN ? Point n'est besoin ici de souligner le métissage des objectifs assignés à la nouvelle Communauté, et qui est fondé à la

fois sur l'encadrement du réarmement allemand et sur la création d'une *armée européenne unifiée*.

Par ailleurs au-delà de *l'intégration militaire* proprement dite, la CED propose un modèle d'intégration institutionnelle, assez largement inspiré de celui de la CECA, et fondé sur une forme de prépondérance en matière décisionnelle du Commissariat sur le Conseil, dont les marges d'action sont le plus souvent réduites à l'avis conforme des décisions du premier. Il est vrai que cette nouvelle Communauté, dotée d'un budget qui lui est propre, prévoit également la création d'un ministre européen de la défense. Quant à l'intégration normative, négative ou positive, inhérente aux compétences reconnues à l'organisation et à leur articulation avec celles des États membres, on se doit de souligner quelques un des transferts de compétences les plus significatifs et dont certains ne sont pas sans rappeler les éléments aujourd'hui en discussion dans le cadre de la relance de la PSDC. On pense à l'élaboration et l'exécution de projets communs d'armement, d'équipement, d'approvisionnement et d'infrastructures des forces européennes (art.101-105) ou encore à l'élaboration d'un programme commun de recherche scientifique et technique dans le domaine militaire. À ces signes d'une intégration normative positive doit-on enfin rajouter l'exemple le plus significatif d'une intégration négative, à savoir l'interdiction faite aux États membres de produire, importer et exporter les matériels de guerre sauf autorisation expresse du Commissariat (art.107).

**2. L'échec des trois plans Fouchet de février et de décembre 1961 et d'avril 1962** constitue une autre péripétie bien connue des difficultés rencontrées par la construction communautaire à intégrer en son sein la coopération dans les domaines de la sécurité et de la défense. Certes le projet d'Union politique qui est alors envisagée concerne surtout la coopération en matière de politique étrangère et verra les États membres

---

SCHNEIDER, « La PESC, mirage ou miracle de la construction communautaire ? », *RUE*, 2018 à paraître.

s'affronter sur ses différentes conceptions possibles, *politique commune réduite aux questions présentant un intérêt commun* pour certains, *politique étrangère unifiée* pour d'autres qui batailleront pour en obtenir la discussion lors d'une révision générale programmée dans les trois ans après l'entrée en vigueur du traité. S'agissant de la sécurité et de la défense, la coopération qui est simplement envisagée va focaliser les oppositions sur la question centrale de son articulation avec l'OTAN. Les États membres les plus atlantistes batailleront en effet pour que soit introduit la mention expresse (art.2.2) de ce que l'adoption d'une politique de défense commune au sein de l'Union politique envisagée se fasse, *soit dans le cadre de l'alliance atlantique, soit pour contribuer à son renforcement.*

Au-delà des difficultés inhérentes à la recherche du consensus sur la définition des coopérations tant dans le domaine de la politique étrangère que dans celui de la défense, on sait bien que la pierre d'achoppement centrale dans les différents plans Fouchet sera constituée par les modalités d'articulation et à terme de fusion entre l'Union économique de la CEE et la nouvelle Union politique, marquée d'une régression évidente de la logique supranationale. Un simple aperçu de l'architecture institutionnelle proposée suffit à s'en convaincre : ainsi la Commission politique est-elle privée de pouvoir de décision autonome et réduite aux fonctions de préparation et d'exécution des décisions du Conseil. Quant à l'Assemblée parlementaire, elle perd son pouvoir d'adopter une motion de censure. On comprend mieux alors les craintes développées par chacun des deux camps, fédéralistes et intergouvernementalistes, qui se sont affrontés lors de la négociation. S'agissant de l'articulation avec la CEE, on a vu les fédéralistes obtenir à l'article 2.4 du traité mention de ce que *le présent traité ne porte pas atteinte aux compétences des Communautés européennes.* De la même

manière, les modalités de révision du nouveau traité prévues à son article 16 et sa référence à *la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes,* ont cristallisé les oppositions avec les résultats que l'on connaît à savoir l'abandon pur et simple du projet de traité instituant une Union politique.

**3. La coopération politique européenne (CPE),** « ancêtre de la PESC »<sup>6</sup> créée par les États membres en 1970 sur la base du célèbre rapport Davignon, et ce en dehors de Communautés, pour mieux affirmer son caractère strictement intergouvernemental, connaîtra plusieurs révisions informelles sur la base de propositions du Conseil au Conseil européen, avant d'être « codifiée », en 1986, par l'Acte unique. La CPE témoigne elle aussi des réticences des États membres à envisager le développement d'une coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense. Ainsi la déclaration sur l'identité européenne de Copenhague du 14 décembre 1973 va-t-elle même jusqu'à l'exclure en proclamant (§8) que *les États membres de l'alliance atlantique considèrent qu'actuellement il n'y a pas d'alternative à la sécurité qu'assurent les armes nucléaires des États-Unis et la présence des forces de l'Amérique du Nord en Europe.* Bien évidemment l'élargissement récent au Royaume-Uni n'est-il pas étranger à cette mise au point. Par la suite la sécurité fera timidement son entrée dans la CPE, grâce d'abord à la déclaration solennelle du Conseil européen sur l'Union européenne de Stuttgart du 19 juin 1981, qui dans son article 1.4.2 dispose que le renforcement de la CPE, par l'élaboration et l'adoption de positions communes, englobera désormais *la coordination sur les aspects politiques et économiques de la sécurité.* Est-il besoin de souligner que les termes choisis, réduisant la sécurité à ses aspects

<sup>6</sup> Ph. De SCHOUTHEETE, *la coopération politique européenne*, 2<sup>ème</sup> éd., Nathan & Labor, 1986.

politiques et économiques l'ont été pour exclure toute coopération dans le domaine de la sécurité-défense, c'est-à-dire la sécurité militaire.

Il faudra attendre l'Acte unique de 1986 (art. 30.6) pour que d'autres ouvertures soient réalisées, tout en excluant « la sécurité militaire » : ainsi en est-il en premier lieu de l'appel à une coopération plus étroite sur les *questions de la sécurité européenne*, de l'affirmation que *les hautes parties contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité* et qu'elles œuvreront à cet effet *tant sur le plan national que dans le cadre des institutions et organes compétents*. Enfin apparaît pour la première fois le dispositif visant à articuler les réalisations de la CPE avec les coopérations dans le domaine de la sécurité développées par les États membres dans d'autres cadres (UEO et OTAN) : il est en effet affirmé les développements de l'action de la CPE, dans le domaine de la sécurité *ne font pas obstacle* à ces coopérations, qualifiées par ailleurs de *plus étroites*.

## II. Une PESD réveillée

Si le principe d'une politique de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense est déjà inscrit dans le traité de Maastricht et dans son article J.4, selon des termes ô combien sibyllins, la politique européenne de défense (PESD) restera longtemps « la belle au bois dormant » de l'Union (A) du fait de son absence de mise en œuvre effective. Cette naissance tardive de la PESD, s'inscrit par ailleurs dans le cadre juridique particulier, qui n'est pas sans conséquences, de son « intégration » à la politique étrangère et de sécurité dont elle ne constitue qu'une simple composante (B).

### A. le réveil tardif de la PESD

Le réveil de la PESD, emprunte d'abord la voie particulière de la gestion de crise qui encore aujourd'hui constitue l'essentiel du volet défense et sécurité de la PESC. C'est au traité d'Amsterdam de 1997 que l'on doit l'attribution à l'Union, « sur le papier », des compétences dans ce domaine particulier mais dont il faudra attendre la mise en œuvre effective jusqu'en 2003 (1.) Outre les activités spécifiques de la gestion de crise, l'irruption progressive de la logique du marché intérieur dans les secteurs de la défense, viendra donner une nouvelle dimension à la coopération entre européens sur les questions de défense (2.).

#### 1. Du virtuel à l'effectif de la PESD en matière de gestion de crise

Outre l'importance majeure qu'aura constitué la création par le traité d'Amsterdam de la fonction de Haut représentant pour la PESC (art. 18 § 3 et 26 TUE) ou encore la « constitutionnalisation » des représentants spéciaux (art. 18 TUE), nouveaux acteurs de la diplomatie permanente ou *ad hoc* de la PESC, ce sont bien « les missions de Petersberg » consacrées par l'art. 17 § 3 TUE qu'il convient de retenir. S'inscrivant dans le cadre général du droit international du maintien de la paix et héritées du modèle initié par l'OTAN et l'UEO, ces missions consacrent le nouveau droit de l'Union de développer, dans le cadre de sa PESD, certaines opérations de paix. Ces dernières sont contraintes par la diversité de situation des États membres (existence d'États neutres, et pour d'autres États obligations découlant de leur appartenance à l'Alliance atlantique) et par l'obsession de la répartition des compétences qui caractérise le système de l'Union. Les missions de Petersberg autorisées font donc l'objet d'une énumération précise : ce sont des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des

missions de forces de combat pour la gestion de crise y compris les missions de rétablissement de la paix. Cependant la mise en œuvre effective de ce type de compétences nécessite bien sur des capacités et moyens autonomes, notamment militaires, dont l'Union est dépourvue, sauf à recourir à son bras armé de l'UEO, comme le prévoyait le traité de Maastricht. Le « veto britannique » sur la constitution de ces forces autonomes de l'Union, par crainte d'une concurrence ou duplication inutile avec l'OTAN, retardera de manière significative les progrès initiés par le traité d'Amsterdam au profit de la PESD. Ces progrès resteront en effet virtuels jusqu'au déverrouillage de l'opposition du gouvernement de Londres lors sommet franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998).

Face à cette fenêtre d'opportunité ouverte par le revirement britannique, mais aussi les développements de la crise du Kosovo et la prise de conscience des européens de leur impuissance en cas de non engagement des États-Unis, les deux grands conseils européens de Cologne et d'Helsinki (juin et décembre 1999) vont accélérer la naissance effective de la PESD. Ils arrêteront d'abord le catalogue des forces dit objectif global, tant pour les capacités militaires que pour les capacités civiles, dont sera dotée l'Union pour ses activités de gestion de crise, puis créeront les structures *ad hoc*<sup>7</sup> chargés, pour le compte du Conseil et sous l'autorité du haut représentant de l'élaboration et de la conduite de ses opérations et missions.

**S'agissant des capacités militaires** le premier objectif global, fixé à Helsinki, est de 15 brigades représentant 60 000 hommes, mobilisables en 60 jours pour une durée d'un an. Pour la réalisation de cet objectif capacitaire global seront organisées plusieurs conférences dites d'engagement dans le cadre desquelles les États

membres préciseront leurs contributions respectives, qui obéissent à une répartition assez inégalitaire puisque 4 États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) y contribuent pour 80%. C'est au Conseil européen de Laeken de décembre 2011 que l'on doit la *déclaration d'opérationnalité* de la PESD, qui consacre son passage du virtuel au réel. Selon en effet cette déclaration d'opérationnalité *l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise*. Ce premier objectif global relatif aux capacités militaires de l'Union sera complété en 2004 par l'objectif global 2010, d'ordre plus qualitatif que quantitatif et qui vise à doter l'UE d'une capacité de réaction rapide constituée de *groupements tactiques* ou *battlegroups* nationaux ou multinationaux. Mobilisables pour des opérations courtes de 30 à 120 jours ils sont susceptibles d'être déployés en 10 jours au lieu de 2 mois. Composés de 1500 hommes, et mis à la disposition de l'Union selon des calendriers semestriels prédéterminés et dont le premier a été arrêté dès 2005, les *battlegroups*, sont encore aujourd'hui des « tigres de papier »<sup>8</sup> de la PSDC, qui ne les a jamais déployés pour l'une de ses opérations militaires, préférant recourir chaque fois à la génération d'une force *ad hoc*. On ne s'étonnera pas que leur amélioration soit explicitement inscrite dans la relance de la PSDC version 2016<sup>9</sup>.

**S'agissant des capacités civiles**, nécessaires aux missions du même nom, et qui recouvrent notamment des missions de police (EUPOL), des missions État de droit (EULEX et EUJUST), d'assistance aux frontières (EUBAM), c'est le Conseil européen de Santa Maria de Feira des 19 et 20 juin 2000 qui en arrêtera le premier *headline goal*, complété par une révision opérée en 2007 (*headline goal* 2010). L'UE dispose ainsi

<sup>7</sup> Voir *infra*.

<sup>8</sup> C. SCHNEIDER, « le renforcement de la légitimité de la PSDC » in J. AUVRET FINCK, *Vers la relance de la PSDC ?*, Larcier, 2014.

<sup>9</sup> Voir *infra*.

bon an mal an pour sa gestion civile de crise, d'un volume capacitaire, mis à sa disposition par les États membres, et représentant quelques 6000 policiers, 630 experts État de droit, et 5000 experts de protection civile. On sait par ailleurs que parmi les feuilles de routes de 2017 dans le cadre de la relance de la PSDC est prévu le développement de ses capacités.

Le traité de Nice viendra entériner la révision rampante de la PESD initiée par les deux grands Conseils européens de 1999. Outre la suppression des renvois à l'articulation de l'UE avec l'UEO dont il entérine l'absorption d'un certain nombre d'instances, le traité de Nice officialise la création des structures *ad hoc*, notamment militaires de la PESD<sup>10</sup>. S'agissant des instances politiques nouvelles qui sont communes à la PESD et à son volet défense, c'est bien la transformation du Comité Politique (CoPo) hérité de l'ancienne CPE, et qui réunissait ponctuellement les directeurs politiques des ministères des affaires étrangères des États membres, en un nouvel organe, cette fois-ci permanent, qui doit être souligné. En matière de PESD le Comité politique et de sécurité (COPS), constitutionnalisé par l'article 25 du TUE, se voit confier, sous l'autorité du Conseil, la mission particulière du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Il peut même bénéficier de la part du Conseil d'une délégation de compétences pour prendre en ce domaine les décisions appropriées (art. 25 § 2).

Forte de ces nouveaux moyens et capacités l'Union lancera dès 2003, pas moins de 4 opérations et missions, dont deux opérations militaires, de stabilisation (CONCORDIA en Macédoine) et d'interposition (ARTEMIS au Congo) qui obéissent chacune aux deux modèles de commandement opérationnel possibles. Pour CONCORDIA (mars-décembre 2003) l'UE a eu

recours aux capacités et moyens de l'OTAN et au contraire pour ARTEMIS (juin septembre 2003) au système de la nation cadre. Ces premières opérations et missions PSDC se sont enrichies jusqu'à faire aujourd'hui de l'Union un contributeur de sécurité reconnu par la société internationale, auquel on doit à ce jour une quarantaine d'opérations et de missions déployées dans toutes les régions du monde (Afrique, Asie, Europe) et auxquelles participent, sous bannière de l'Union certains États tiers<sup>11</sup>. Parce que les missions de gestion civile, en matière de police, d'état de droit, d'assistance aux frontières ou de renforcement des capacités, l'emportent en nombre sur les opérations et missions militaires (8 opérations exécutives, et 4 missions militaires), l'Union est parfois enfermée dans l'image d'une *puissance de simple soft power* que d'aucuns n'hésitent pas à dénoncer. En même temps la marque de fabrique de sa PSDC en matière de gestion de crise constituée d'un éventail complet de moyens d'actions, et pas seulement militaires, constitue également un atout que lui envient parfois d'autres acteurs de sécurité y compris l'OTAN.

## 2. L'irruption progressive de la logique du marché intérieur et de sa dimension « attrape-tout » dans le cadre du secteur de la défense

On doit à cette irruption progressive et mesurée une forme de « communautarisation rampante » de la PESD et du secteur dit de la défense. Elle est inhérente à la mobilisation notamment par la Commission des quelques ouvertures que lui offrait le droit communautaire et plus particulièrement l'article 223 TCE devenu 296 TCE et actuel article 346 TFUE. Si ce dispositif apparaît d'abord comme un mécanisme de réserve de compétence nationale au profit des

<sup>10</sup> Voir *infra*.

<sup>11</sup> C SCHNEIDER, « La participations des États tiers aux opérations de gestion de crise de l'UE » in I. BOSSE-PLATIÈRE, C. RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit international*, Bruylant, 2013.

États pour préserver les intérêts essentiels de leur sécurité en les autorisant à *prendre toutes mesures qui se rapportent à la production et au commerce d'armes, de munitions ou de matériels de guerre*, il aménage aussi certaines ouvertures. La première d'entre elles concerne certains produits *non destinés à des fins exclusivement militaires* et qui, comme tels, sont exclus de l'exception de sécurité. Ainsi est née la catégorie, dite des biens à double usage, dont la communautarisation relative aura certes été entamée dès 1969<sup>12</sup>. Mais elle connaîtra surtout, grâce à la création de la PESC et à son action commune 94/942/PESC sur le contrôle des exportations de biens à double usage<sup>13</sup>, une relance, complétée par le règlement (CE) n° 3381/94 du même jour relatif à un régime communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage<sup>14</sup>. Ce sont autant d'incursions de la logique communautaire et des exigences de son marché commun qui seront ensuite maintes fois complétées, au motif que les produits concernés, tout en étant militaires, ne le sont pas spécifiquement. Par ailleurs l'article 296 CE (aujourd'hui 346 TFUE) opère-t-il un renvoi à l'obligation faite aux États membres de ne pas, dans les mesures qu'ils seront amenés à prendre, *altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun*. Un tel dispositif permettra de contrôler la conformité du recours par les États membres et leurs opérateurs économique à l'exception de sécurité de l'article 296 dans le domaine des aides publiques. Enfin, toujours au

titre des incursions de la logique marché intérieur dans le secteur de la défense doit-on souligner les opportunités offertes par la réglementation communautaire des marchés publics, et ce même si elles seront utilisées de manière très tardive par l'Union. D'abord écartés des premières directives de 1993 et de 2004, les marchés publics du secteur de la défense<sup>15</sup> feront en 2009 une entrée particulière dans le marché intérieur<sup>16</sup>. L'intégration des marchés publics de la défense dans la logique du marché intérieur réserve en effet leur spécificité sur la base d'un subtil équilibre entre l'objectif de leur européanisation et la préservation des intérêts de sécurité des États membres.

## B. Une PESD/ PSDC contrainte par son statut de simple composante de la PESC

Selon la formule consacrée par les traités et encore réaffirmée par celui de Lisbonne (art. 24 § 1 et 42 § 1 TUE), la PSDC, qui fait *partie intégrante de la PESC*, ne constitue qu'une simple composante de cette dernière qu'il est commun de qualifier de son « volet défense et sécurité ». La PESC, au-delà de la coopération dans le domaine de la politique étrangère, inclue en effet l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune pouvant conduire à une défense commune (art.42

<sup>12</sup> Règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations, JOCE n° L 324 du 27 décembre 1969, p. 25.

<sup>13</sup> Décision du Conseil, du 19 décembre 1994, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le contrôle des exportations de biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 8.

<sup>14</sup> Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 1.

<sup>15</sup> Sur cette thématique, voir notamment : F. TERPAN, « La CJUE et les marchés publics de la défense », *RTDE*, juill.-sept. 2016.

<sup>16</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 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE n° L 146 du 10 juin 2009, p. 1 et 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 et 2004/18/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE n° L 216 du 20 août 2009, p. 76.

§ 2 TUE). Au sein de la PESC, la PSDC a pour objet spécifique d'assurer à l'Union une capacité opérationnelle civile et militaire à laquelle elle pourra avoir recours pour ses opérations et missions de gestion de crise sur la base du « réservoir unique de forces »<sup>17</sup>. Ainsi la PSDC, du fait de son inclusion dans la PESC, ne dispose pas d'autonomie véritable (1.), ce qui n'exclut pas pour autant l'existence à son profit d'instances *ad hoc* spécifiquement dédiées à son élaboration et à sa mise en œuvre (2.). Enfin d'un point de vue juridique la PSDC se voit opposer nombre de règles dérogoires au « droit commun de la PESC » (3.).

### 1. L'absence d'autonomie de la PSDC

Elle se traduit en premier lieu par l'absence d'une formation officielle du Conseil réunissant les ministres de la défense. Outre le fait que seul un Conseil en formation officielle peut exercer le pouvoir de décision que lui attribuent les traités, on connaît l'importance de ce type de formation pour l'application du règlement intérieur du Conseil. Ainsi les questions de défense et de sécurité relèvent du champ de compétences du Conseil en formation « affaires étrangères », composé des ministres du même nom et présidé depuis le traité de Lisbonne par le Haut représentant, qui en fixe l'ordre du jour et qui est assisté par le service européen d'action extérieure (SEAE) dans l'exercice de cette présidence.

S'il existe bien des réunions des ministres de la défense au rythme de deux par semestres, celles-ci ne sont « *de jure* » le plus souvent que des réunions informelles type Gymnich qui se déroulent, sans ordre du jour officiel, le plus souvent sur le territoire de l'État de la présidence tournante. Il est vrai que les ministres de la défense peuvent aussi être associés à une réunion du Conseil affaires étrangères en formation dite

Jumbo ou bien se réunir à Bruxelles au lendemain d'un Conseil affaires étrangères. Ces réunions ne peuvent donner lieu à aucune décision que seul le Conseil affaires étrangères est habilité à prendre. Elles sont donc l'occasion d'échanges de vues auxquelles sont souvent associés le président du Comité militaire ou encore les chefs d'opérations ou de missions militaires. Généralement ces réunions des ministres de la défense concernent ces opérations et missions de gestion de crise, ainsi que les questions touchant aux capacités de la PSDC et elles peuvent être couplées avec la réunion au niveau ministériel de l'Agence européenne de défense. On enfin retrouve cette même absence d'autonomie de la PSDC, d'abord au sein du Parlement, qui ne connaît qu'une sous-commission défense, rattachée à celle des affaires étrangères mais aussi dans le dédoublement fonctionnel qui caractérise le Haut représentant. Parmi les nombreuses casquettes qui sont les siennes, ce dernier est obligé d'assumer pour l'Union celles qui, dans un État, relèveraient de deux ministères, des affaires étrangères et de la défense. On sait d'ailleurs que cette concentration singulière participe largement d'un « surbooking » qui nuit incontestablement à son efficacité<sup>18</sup>.

### 2. Des instances de la PSDC *ad hoc* assez méconnues

La prise en compte par l'Union de ses missions particulière en matière de PSDC est à l'origine de la création d'instances *ad hoc* qui ne sont pas les plus connues du système de l'Union, qu'il s'agisse des structures militaires et de gestion de crise, ou encore de certaines agences dont la plus importante est certainement l'Agence européenne de défense. Ce sont bien ces instances *ad hoc* qui

<sup>17</sup> Protocole n°10 sur la coopération structurée permanente de l'article 42 TUE.

<sup>18</sup> Cf. C. SCHNEIDER, « le haut représentant » in *Abécédaire du droit de l'Union en hommage à Catherine FLAESCH MOUGIN*, Presses universitaires de Rennes, 2017

témoignent le mieux de la singularité de la PSDC au sein de la PESC

**S'agissant des instances de la gestion de crise** il est important de comprendre que chacune des deux types de missions, de gestion civile et de gestion militaire a généré la création de structures qui leur sont propres.

C'est ainsi assez tôt (août 2007), et du fait du caractère moins sensible pour la souveraineté des États membres des missions de gestion civile, que l'Union a pu se doter d'un commandement intégré permanent pour ce type de mission. Ce commandement ou *capacité de planification et de conduite des missions civiles* (CPCC), fort de quelques 70 agents, et ayant à sa tête un directeur, exerce sous le contrôle politique du COPS et sous l'autorité générale du haut représentant, le commandement de l'ensemble des missions de gestion civile. Il assure les tâches inhérentes à ces missions, qu'il s'agisse de leur élaboration (concept de gestion de crise) de leur planification stratégique et tactique, dont l'assistance aux chefs de mission pour l'élaboration des plans, de leur cadrage juridique, du recrutement de leurs personnels et enfin de leur suivi et évaluation.

S'agissant des opérations et missions militaires, ses structures les plus anciennes sont dues aux Conseils européens de Cologne et d'Helsinki de 1999 et au traité de Nice, qui témoignent de la transposition à l'Union du modèle des instances de *l'intégration militaire* empruntées aux organisations déjà évoquées. La création effective en janvier 2001 du Comité militaire (CMUE), plus haute instance militaire de l'Union, rassemblant les chefs d'État-major des États membres qui élisent leur président, et de son État-major (EMUE) ont traduit une importante militarisation des services de la PESC composées jusque-là seulement de diplomates. On ne saurait cependant ignorer que les renforcements de l'État-major, trouvent leurs limites récurrentes

dans l'impossibilité dans laquelle l'Union s'est trouvée de se doter d'un commandement militaire opérationnel permanent (qui existe à l'OTAN) qui est à ce jour le signe patent de l'intégration militaire la plus poussée.

L'UE est donc jusqu'à ce jour condamnée à recourir à deux substituts ou structures de commandement militaire opérationnel *ad hoc*, c'est-à-dire pour la gestion d'une seule crise : le premier est celui du recours aux capacités et moyens de l'OTAN sur la base des accords de Berlin plus intervenus en 2002 entre les deux organisations (cf. opérations CONCORDIA et ALTHEA) en confiant le commandement opérationnel au SHAPE ; le second est constitué par le système dit de la nation cadre qui voit l'un des États membres accueillir sur son territoire, et pour la seule durée de l'opération, son commandement opérationnel multinational.

Le renforcement de l'État-major de l'Union, *via* de nouveaux moyens et capacités de gestion de crise à caractère plus ou moins permanent, ne saurait être assimilé à un véritable QG permanent sur la base du modèle otanien. Ainsi en est-il de son *centre d'opération (Opscenter)* créé en avril 2008 et qui a été seulement activé pour la première fois en mars 2012 pour faciliter la coordination et la mise en synergie, dans le cadre d'une approche globale de la sécurité, des aspects civils et militaires des missions PSDC se déroulant dans la corne de l'Afrique (EUCAP Nestor, EUTM Somalia et EUNAVFOR Atalanta). De même en est-il de la toute dernière création au sein de l'État-major, en mars 2017, d'une *capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite au niveau stratégique*. Il n'a cependant pas échappé aux observateurs de la PSDC que les compétences de ce commandement permanent sont réduites aux seules missions militaires, à l'exclusion des opérations militaires à caractère exécutif. Ainsi l'UE attend-elle encore la création d'un véritable



QG opérationnel permanent couvrant ses opérations militaires pour pouvoir définitivement abandonner les deux substituts de commandement *ad hoc* non permanents déjà évoqués.

**On ne saurait ignorer dans l'évocation des instances de la PSDC certaines agences de l'Union**, qui ont la caractéristique, contrairement au modèle communautaire le plus courant, d'être des agences intergouvernementales.

La plus importante d'entre elles est certainement **l'Agence européenne de défense**, qui esquissée par le traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>19</sup>, a été définitivement consacrée par le traité de Lisbonne (art. 42 § 3 et 45 TUE). Créée de manière anticipée par l'action commune 2004/551/PESC du 12 juillet 2004<sup>20</sup>, l'Agence européenne de défense obéit à une logique intergouvernementale comme en témoignent, son budget fixé par les États membres et alimenté par leurs contributions, son processus décisionnel à l'unanimité ou le consensus. Si elle assure ses missions en liaison avec la Commission, c'est simplement en tant que besoin et non pas de manière obligatoire et systématique<sup>21</sup>. Catalyseur de collaborations entre États membres et facilitateur clé dans le développement des capacités en soutien à la PSDC, l'Agence développe, au profit du Conseil et sous son contrôle, ses activités dans plusieurs grands domaines. Le premier est celui des capacités de défense dont elle identifie les besoins, promeut l'harmonisation, et travaille à leur amélioration ; le deuxième est celui de la recherche et technologie de défense, qu'elle s'attache à soutenir en coordonnant des activités de

recherche conjointes entre États membres, mais aussi ouvertes à des tiers ; enfin l'Agence déploie des activités dans le domaine des acquisitions et des équipements et s'attache à *contribuer, identifier, et le cas échéant mettre en œuvre toute mesure utile pour le renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires*. L'Agence européenne de défense, dont le renforcement a été longtemps bridé par les réticences du Royaume-Uni, apparaît comme l'un des bénéficiaires de la relance de la PSDC initiée en 2016. Par exemple, du fait de la mise en œuvre de la coopération structurée permanente, elle devra assurer, conformément à l'article 3 du protocole n° 10, l'évaluation régulière des contributions des États membres qui y participent.

La PESD/ PSDC bénéficie également des services et prestations de trois autres agences de la PESC plus techniques de politiques dont la première intéresse spécifiquement la PSDC alors que les deux autres couvrent un champ d'action élargi à l'ensemble de la PESC.

**Le collège européen de sécurité et de défense**<sup>22</sup>, est une initiative de l'Union, inspirée du collège de défense de l'OTAN de Rome, mais selon des modalités différentes. Il ne possède en effet pas de siège ni d'une véritable administration permanente (réduite à un secrétariat de deux

<sup>19</sup> Voir notamment sur ce point : C. SCHNEIDER, « Chronique relations extérieures », *Annuaire de droit européen*, 2003, Bruylant, 2005.

<sup>20</sup> Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, JOUE n° L 245 du 17 juillet 2004, p. 17.

<sup>21</sup> Article 45 § 2 TUE.

<sup>22</sup> Action commune 2005/575/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), JOUE n° L 194 du 26 juillet 2005, p. 15 ; Action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC, JOUE n° L 176 du 4 juillet 2008, p. 20 ; Décision 2013/189/PESC du Conseil du 22 avril 2013 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), et abrogeant l'action commune 2008/550/PESC, JOUE n° L 112 du 24 avril 2013, p. 22 ; Décision (PESC) 2016/2382 du Conseil du 21 décembre 2016 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant la décision 2013/189/PESC, JOUE n° L 352 du 23 décembre 2016, p. 60.

agents et aujourd'hui portée à huit). Il fonctionne en réseaux, par la mobilisation coordonnée des centres de formation des États membres, en développant une offre de formation dont la finalité est de fournir aux États membres et aux institutions de l'Union des personnels qualifiés pour les opérations et missions de la PSDC. L'offre de formation qui participe aussi du développement d'une culture stratégique et tactique commune s'est beaucoup diversifiée pour tenir compte des besoins exprimés tant par les États membres que par les institutions : au-delà en effet de la formation générale de haut niveau sur la PSDC des cycles de formations plus spécialisés ont été mis en œuvre, sur la réforme du secteur de sécurité, sur la coordination civilo-militaire dans les opérations et missions, ou encore sur le droit international au profit des conseillers juridiques. Enfin depuis 2008, le Collège européen de défense participe à la mise en œuvre de l'initiative de l'UE relative à l'ERASMUS des jeunes officiers

**Le centre satellitaire de Torrejon**<sup>23</sup>, créé au sein de l'UEO, été transféré à l'UE par la réunion UEO qui s'est tenue en 2000 à Marseille. Il s'agit d'un outil de renseignement collectif politico-militaire dont même l'OTAN n'est pas pourvu, mais qui ne dispose pas de moyens d'observation satellitaire qui lui soient propres. Sa mission est de proposer une exploitation et une analyse commune des informations géo-spatiales recueillies soit par des satellites commerciaux soit par des satellites militaires européens, multilatéraux (Hélios) ou nationaux (Allemagne

<sup>23</sup> Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 5 ; Décision 2014/401/PESC du Conseil du 26 juin 2014 relative au Centre satellitaire de l'Union européenne et abrogeant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 188 du 27 juin 2014, p. 73 ; Décision (PESC) 2016/2112 du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2016 modifiant la décision 2014/401/PESC relative au Centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 327 du 2 décembre 2016, p. 78.

et Italie) auprès desquels il dispose d'un accès limité et encadré par des accords.

**L'Institut d'études sur la sécurité**<sup>24</sup>, créé au sein de l'UEO a connu le même destin que le centre satellitaire de Torrejon. Il s'agit d'un institut de recherche qui a vocation à *renforcer la capacité de l'Union en matière d'analyse et de prospective et de mise ne réseau de son action extérieure*. À ce titre il produit un certain nombre d'études dont certaines intéressent spécifiquement la PSDC et son avenir le nouvel ordre stratégique ou encore les zones de crises. Les travaux réalisés par l'Institut de sécurité de deux ordres : les premiers à destination des autorités de l'Union peuvent être confidentiels alors que les seconds, plus proches de la recherche universitaire, font l'objet de publications ouvertes disponibles sur son site<sup>25</sup>.

### 3. Le droit de la PSDC, *lex specialis*, du droit de la PESC

Sans recenser de manière exhaustive l'ensemble des dérogations au droit de la PESC, opposables à la PSDC et qui sont posées par les traités, on peut en évoquer les plus importantes sans qu'elles soient définies forcément par un renvoi au terme de PESC ou PSDC, mais bien plutôt par des formulations variées (et non assimilables) du type *questions ou décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense*.

**L'une des plus anciennes est certainement la clause d'*opting out* accordée au Danemark à l'occasion de la signature du traité de Maastricht**

<sup>24</sup> Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne, JOUE n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 1 ; Décision 2014/75/PESC du Conseil du 10 février 2014 relative à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, JOUE n° L 41 du 12 février 2014, p. 13.

<sup>25</sup> <https://www.iss.europa.eu/> (page consultée le 4 janvier 2018).

et qui implique que ce dernier ne participe ni à l'élaboration, ni à l'adoption, ni à la mise en œuvre des décisions qui ont des implications en matière de défense<sup>26</sup>. Il n'est ainsi pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles y afférant, ni de mettre des capacités militaires à la disposition de l'Union. Cet *opting out*, qui est rappelé de manière récurrente dans les visa des décisions fondatrices d'une opération militaire de gestion de crise a connu un nouveau développement, lors de l'adoption récente le 11 décembre 2017, de la coopération structurée permanente<sup>27</sup>. Le Danemark est l'un des deux seuls États membres à ne pas y participer avec Malte.

**Le processus décisionnel applicable au Conseil** constitue une autre des illustrations les plus emblématiques du droit dérogatoire PSDC puisque les décisions prises dans ce cadre se voient expressément privées de l'ouverture à la majorité qualifiée aménagée par les traités au profit de certaines décisions PESC, et qui est aujourd'hui régie par l'article 31 § 2 TUE. Il en est de même pour la fameuse « clause passerelle » (art 31 § 3 TUE) autorisant sur le fondement d'une décision prise à l'unanimité par le Conseil européen, la bascule, au sein du Conseil, de l'unanimité à la majorité qualifiée, au profit d'autres cas que ceux expressément visés par les traités.

**Les coopérations renforcées** créées par le traité d'Amsterdam, d'abord exclues du domaine de la PESC, y ont finalement été admises par le traité de Nice (art. 27 TUE), à l'exclusion des coopérations portant sur des questions militaires ou dans le domaine de la défense (art. 27B TUE). Cette exclusion n'étant pas rappelée par le nouveau dispositif du traité de Lisbonne (art. 20

TUE et 329 § 2 TFUE), il semble bien que la PSDC ait rejoint, sur la question des coopérations renforcées, le droit commun de la PESC. Néanmoins le dispositif particulier de la coopération structurée permanente, introduit par le traité de Lisbonne (art. 42 et 46 et protocole n° 10) semble bien être la structure d'accueil privilégiée choisie aujourd'hui par les États membres pour renforcer la PSDC. Après de très longues tergiversations, cette dernière a enfin été mise en œuvre, par le Conseil<sup>28</sup>.

**Enfin la PSDC connaît, un financement hors budget de l'Union** et qui concerne ses opérations et missions militaires. Si les missions de gestion civile relèvent du budget PESC de l'UE, tel n'est pas le cas des *opérations* (à caractère exécutif) et de *missions* (de conseil ou de formation) militaires. Le coût de ces dernières est en effet assumé par les États qui y contribuent, à l'exception de certains coûts communs qui sont financés par le *mécanisme ATHENA*.

Il s'agit d'un mécanisme de financement particulier, établi par le Conseil en février 2004<sup>29</sup> et aujourd'hui régi par la décision 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015<sup>30</sup> dont le Conseil européen de 2013 avait programmé *la révision aussi rapidement que possible*. Débudgétisé, le mécanisme ATHENA est alimenté par les contributions des États membres (à l'exclusion du Danemark), selon un coefficient déterminé en fonction de leur PIB. Il est géré par un comité spécial, assisté d'un administrateur nommé pour

<sup>28</sup> Voir *supra*.

<sup>29</sup> Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JOUE n° L 63 du 28 février 2004, p. 68.

<sup>30</sup> Décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC, JOUE n° L 84 du 28 mars 2015, p. 39.

<sup>26</sup> Art. 5 du protocole n° 22 sur le Danemark.

<sup>27</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 n° L 331 du 14 décembre 2017, p. 57.

trois ans par le secrétariat du Conseil. Le SEAE et la Commission, peuvent y être invités mais sans droit de vote, ainsi que certains États tiers contributeurs d'une opération. Ce financement *ad hoc* couvre un certain nombre de coûts communs, dont la liste figurant en annexe a été plusieurs fois révisée, quoique de manière trop restrictive aux yeux de certains États membres qui souhaiteraient un partage du fardeau plus équilibré. Il s'agit en premier lieu de coûts communs lors de la phase préparatoire de l'opération, et en deuxième lieu (une fois la nomination du chef d'opération intervenue), des « surcoûts » des quartiers généraux d'opération et de forces (infrastructures, frais de transports et d'équipement supplémentaires casernement et logement, frais de représentation et de communication, etc.) Enfin une dernière catégorie d'autres frais peuvent être pris en charge, si le Conseil le décide, ou bien encore à la demande du commandant d'opération, approuvée par une décision du Comité spécial. En réalité, le mécanisme ATHENA ne couvre qu'une infime partie des coûts d'une opération ou mission militaire, évaluée selon les cas de 1/10<sup>ème</sup> à 1/5<sup>ème</sup> de leur coût total. Sa révision est attendue en 2018, Le Conseil européen de juin 2017 a initié une nouvelle piste, en convenant *que le déploiement des groupements tactiques devrait être pris en charge de façon permanente en tant que coût commun par le mécanisme ATHENA*<sup>31</sup>.

### III. Une politique de défense et de sécurité commune (PSDC)

Cette relance est à la fois d'ordre constitutionnel grâce aux innovations apportées par le traité de Lisbonne à la PESC et à son volet défense (A). Elle est surtout d'ordre politique, qui voit l'Union appeler dès 2013 à une relance de la PSDC et donner vie à de nouvelles initiatives (B).

<sup>31</sup> Conseil européen des 22 et 23 juin 2017, conclusions, point 9.

#### A. Les relances du traité de Lisbonne

Outre les innovations institutionnelles « transversales » à l'action extérieure, telles la création de la présidence du Conseil européen, le renforcement très important du statut du haut représentant ou encore la création du SEAE, dont on sait qu'elles vont jouer également au profit de la PESC, on peut retenir les innovations qui sont propres à la Politique de sécurité et défense. Elles figurent au chapitre 2 du titre V du TUE relatif à l'action extérieure de l'Union, et plus encore à sa section 2 relative à la Politique de défense et de sécurité qualifiée pour la première fois de *commune*. On sait en effet que, depuis le traité de Lisbonne, la PESD est devenue la PSDC, sa nouvelle qualification traduisant sans doute la volonté des États membres de donner une nouvelle densité à leur coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense.

**1. Le premier apport** du traité au profit de la PSDC et qui figure à l'**article 42 § 3.2 TUE** est l'engagement des États à *améliorer progressivement leurs capacités militaires*, et ce sous la houlette de l'Agence européenne de défense dont les missions sont rappelées à l'article 45 TUE, conformément à sa création anticipé intervenue en 2004<sup>32</sup>.

**2.** Par ailleurs le traité prévoit (**art. 42 § 5 et 44 TUE**) que le Conseil puisse **confier la réalisation d'une mission de gestion de crise**, dans le cadre de l'Union, **à un groupe d'États membres** qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires. Ce dispositif jamais encore utilisé à ce jour, obéit à un régime distinct du droit commun des missions et opérations. Ce sont en effet les États parties qui conviennent entre eux, en association avec le haut représentant, de sa gestion. Ainsi le régime de droit commun qui prévoit que c'est le COPS qui assure la direction politique et stratégique des opérations et missions

<sup>32</sup> Voir *supra*.

est-il écarté au profit des seuls États membres contributeurs.

**3. La coopération structurée permanente prévue à l'article 42 § 6 ainsi qu'au protocole n° 10**, et dont le régime juridique est régi par l'article 46 TUE, constitue une modalité particulière de différenciation, propre à la PSDC : elle vient s'ajouter à celle de l'article 44 TUE ainsi qu'à la coopération renforcée, modalité de différenciation transversale applicable à n'importe quelle politique y compris à la PESC et à son volet défense depuis les traités de Nice et de Lisbonne<sup>33</sup>. La coopération structurée permanente se différencie du mécanisme de l'article 44 qui est quant à lui limité à une seule opération ou mission. Assez éloignée des ambitions affichées par le groupe de travail n° 8 de la convention ayant présidé à l'adoption du traité établissant une constitution pour l'Union, qui s'était plu à rêver à la création d'un « euro groupe de la défense » restreint, enraciné dans des critères exigeants et contraignants, sur le modèle de celui de l'Union monétaire<sup>34</sup>, la coopération structurée permanente, malgré son incontestable affadissement, aura constitué une des arlésiennes de la PSDC virtuelle, jusqu'à ce qu'elle soit enfin portée sur les fronts baptismaux par le Conseil le 11 décembre 2017.

**4. La clause d'assistance mutuelle qui figure à l'article 42 § 7 TUE** a été sans doute l'innovation la plus citée quoique la plus mal comprise de la nouvelle politique de sécurité et de défense version Lisbonne<sup>35</sup>. L'une des premières sources d'incompréhension résulte de son relatif amalgame avec la clause de solidarité qui figure à l'article 222 TFUE et qui est étrangère à la Politique de sécurité et de défense, même si dans l'évocation de sa mise en œuvre est évoquée la

mobilisation possible par l'Union des moyens militaires mis à sa disposition par les États membres. Ce recours potentiel aux moyens militaires, relativement classique pour compléter les moyens de la protection civile, reste en tout état de cause étranger aux missions PSDC dont le traité rappelle explicitement (art.42 § 1 TUE) qu'elles se déroulent *en dehors de l'Union* et ont pour objet le *maintien de la paix la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale*. Sans doute la référence faite par l'article 222 TUE à l'hypothèse d'une *attaque terroriste* dont un État membre serait la victime est-elle venue renforcer la confusion, du fait du recours à la notion d'*attaque* d'une part et de la référence au *terrorisme* d'autre part. On sait que la lutte contre le terrorisme qui est d'abord une affaire de sécurité intérieure est devenue également un objet de sécurité internationale lorsque les États coopèrent à cet effet. Il est vrai que le choix, en novembre 2015, de la France, victime d'attaques terroristes d'une très grande ampleur, d'invoquer la clause d'assistance mutuelle de l'article 42 § 7 TUE, plutôt que de celle de l'article 222 TFUE, n'a pas contribué à clarifier les choses. Au moins cette invocation, même suspecte du point de vue juridique, aura-t-elle eu le mérite de faire sortir l'article 42 § 7 de son statut peu enviable de « tigre de papier ».

**5. Les opérations et missions de gestion de crise** font, grâce à l'article 43 TUE, l'objet d'une définition *ratione materiae* élargie, qui pour certaines ne font que codifier des pratiques déjà existantes. Ainsi les « nouvelles missions de Petersberg », version Lisbonne recouvrent-elle des *actions conjointes en matière de désarmement, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, des missions de prévention des conflits et des opérations de stabilisation de la paix après la fin d'un conflit*. C'est ainsi à la codification du traité de Lisbonne que l'on doit en matière militaire, la distinction entre les opérations, dites exécutives

<sup>33</sup> Voir *supra*.

<sup>34</sup> C. SCHNEIDER, « Chronique relations extérieures » *Annuaire de droit européen 2003*, Bruylant 2005.

<sup>35</sup> C. SCHNEIDER, « Chronique PESC » *Annuaire du droit de l'Union 2015*, éd. de Panthéon Assas, 2017.

reconnaisables à leur sigle EUFOR, et les simples missions, de conseil et d'assistance et de formation de type EUTM.

## B. Les relances politiques et premiers résultats

Les relances politiques ne seront ici évoquées que de manière synthétique afin de ne pas déflorer les autres contributions scientifiques proposées par le blog européen. On se limitera donc à en évoquer brièvement les agendas (1.), et ce à travers les impulsions que le Conseil européen, conformément à son statut, aura générées. Les premiers résultats concrets de ces relances de la PSDC trouvent leur origine dans des décisions du Conseil (2.), ce qui ne surprend guère au regard de sa position centrale dans cette politique, mais aussi dans des initiatives de la Commission, qui s'est largement engouffrée dans les ouvertures à la communautarisation de cette même politique (3.).

### 1. L'agenda de la relance

**C'est d'abord au Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, que** l'on pense : il est en effet présenté souvent comme un « sommet défense » au motif que presque la moitié de ses conclusions sont consacrées à la fourniture d'orientations et à la fixation de priorités et d'échéances selon une méthode programmatoire pour la relance de la politique de défense de l'Union. Ainsi ce Conseil européen s'attachera-t-il d'abord à rappeler les trois principaux défis auxquels l'Union est confrontée, qu'il s'agisse de évolution rapide de son environnement géopolitique et stratégique, de l'insuffisance des budgets de défense des États limitant le développement le déploiement et le maintien des capacités militaires crédibles, ou encore de la fragmentation des marchés européens de la défense nuisant à la compétitivité de l'industrie. Surtout il programme et amorce de nouvelles évolutions dont la plus novatrice est sans doute l'ouverture de la Politique de recherche de l'Union à la recherche dans le

domaine de la défense : ainsi la Commission et l'Agence européenne de défense sont-elles mandatées pour le développement d'un programme de recherche et technologie de défense et la mise en place d'une « action préparatoire » y afférant (cf. points 17 et 18 des conclusions). Enfin le Conseil européen appelle, dans une démarche de suivi de sa programmation, à une évaluation des progrès réalisés par un rendez-vous programmé au bout de 18 mois. En réalité ce rendez-vous d'évaluation et de suivi pour la relance de la PSDC sera un échec. Le Conseil européen de juin 2015, englué dans d'autres priorités telles la question migratoire, la dette grecque, la crise ukrainienne et bien sur le traitement des revendications du gouvernement de D. CAMERON en vue du référendum sur le Brexit. En réalité le seul résultat tangible sur la PSDC du Conseil européen de juin 2015 sera le mandat confié à la Haute représentante pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la PESC.

**Les Conseils européens de juin et décembre 2016** sont significatifs de nouveaux élans donnés à la PSDC. Le premier des 27 et 28 juin entérine la nouvelle stratégie globale pour la PESC qui ne constitue pas une simple révision des stratégies Solana de 2003 et 2008, mais lui est substituée.

Quant au Conseil européen de décembre 2016 il fixe une véritable feuille de route en mandatant la Haute représentante pour présenter dans les prochains mois des propositions dans plusieurs secteurs clefs (cf. point 11 des conclusions) : sont ainsi concrètement ciblés, le développement des capacités civiles, les principaux éléments d'un examen annuel coordonné des capacités de défense des États membres (CARD), la création d'une capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite stratégique pour les opérations militaires, l'amélioration des *battlegroups*, la révision en profondeur du mécanisme Athéna d'ici fin 2017 (point 10 des

conclusions), et enfin des éléments et options pour la coopération structurée permanente. En définitive ce sont ces programmes d'action des Conseils européens qui se traduiront par de véritables résultats concrets que l'on doit tant au Conseil qu'à la Commission.

## 2. Les premiers résultats de la relance de la PSD au Conseil

**La nouvelle stratégie globale de sécurité de juin 2016.** Élaborée par la Haute représentante et ses services, en étroite collaboration avec les États membres, dont certains se sont fortement mobilisés par des contributions spécifiques (cf. *papers* commun de l'Allemagne, de la France, de l'Espagne et de l'Italie de février 2016) elle constitue un vibrant appel en faveur d'une action sécuritaire de l'UE, véritablement autonome, et qui lui permette d'être crédible, et de réagir de manière efficace notamment *en intégrant ses différentes politiques*<sup>36</sup>. Cela implique notamment que l'Union soit mieux équipée, mieux entraînée, et organisée pour contribuer de manière décisive tant aux efforts collectifs, qu'à l'action autonome de sécurité. Est par ailleurs affirmé que le *soft power* ne suffit pas et que si l'Alliance atlantique reste le lieu privilégié pour la défense, il y a de la place pour une action européenne autonome. Cette nouvelle stratégie, qui tient plus de la réflexion doctrinale et de l'action programmatrice, identifie un certain nombre d'objectifs et de pistes, notamment institutionnelles, fonctionnelles ou financières pour l'amélioration de l'action sécuritaire de l'Union. Parmi les premières on retiendra, par exemple, le principe de sessions conjointes des Conseils, affaires étrangères et espace de liberté

de sécurité et de justice, y compris de leurs groupes de travail. L'objectif est de mieux prendre en compte certaines menaces pesant à la fois sur l'espace intérieur de l'UE et sur son action extérieure, (terrorisme, criminalité organisée, gestion des frontières extérieures, cyber sécurité). S'agissant des améliorations fonctionnelles peut être souligné, l'adoption d'un plan de l'UE sur les équipements majeurs des capacités terrestres, aériennes et navales, dont les États, et par voie de conséquence l'Union, ont besoin pour répondre aux crises au-delà de leurs frontières. Enfin sur le plan financier est rappelé l'objectif assigné aux États membres de consacrer 20% de leur budget de défense à l'acquisition d'équipement et à la recherche et la technologie. Par ailleurs est évoquée la nécessité d'une plus grande intégration des missions de la PSDC dans les financements de l'UE et plus particulièrement la nécessaire coordination des missions de PSDC pour le renforcement des capacités avec l'action de la Commission au titre du renforcement de la sécurité et de l'État de droit dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Enfin du point de vue des méthodes la nouvelle stratégie globale de 2016 innove de deux manières, d'abord en prévoyant sa déclinaison en sous stratégies géographique et thématique régulièrement mises à jour, mais aussi en imaginant son examen périodique annuel.

### La création du « mini QG militaire permanent » pour les missions militaires de gestion de crise

Intervenue le 8 juin 2017, elle est importante au-delà de ses limites incontestables. Elle vient palier le paradoxe de l'Union qui s'était déjà dotée en 2007 d'une capacité comparable pour les missions de gestion civile. L'absence de commandement opérationnel militaire permanent, est l'un des marqueurs les plus significatifs des blocages de l'Union et de son incapacité à doter sa PSDC de l'instance la plus significative de

<sup>36</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, juin 2016, 60 p. Le texte est disponible, seulement en langue anglaise, à l'adresse suivante : <https://europa.eu/globalstrategy/fr/shared-vision-common-action-stronger-europe> (page consultée le 12 novembre 2016).

l'intégration militaire, dont dispose par ailleurs l'OTAN. Cette lacune l'oblige à recourir aux substituts déjà évoqués avec une préférence marquée (6 opérations sur 8) pour le système de la nation cadre, alors que ce dernier retarde de manière significative le lancement des opérations et s'avère surtout très coûteux. Il n'est pas incongru d'attribuer le mérite de la création de ce commandement permanent au Brexit, les britanniques n'étant plus en mesure de s'y opposer. Il n'en reste pas moins vrai que cette création a déçu ceux qui l'appellent de leur vœux depuis de très nombreuses années. En effet à l'état actuel de son développement ce commandement permanent n'est pas compétent pour la conduite des opérations militaires exécutives qui font appel à des forces de combat. Néanmoins es plus optimistes considèrent, que fidèle à la méthode des petits pas, l'Union finira bien par « franchir le Rubicon ».

**Parmi les autres résultats** à mettre au crédit du Conseil doit-on bien sûr signaler **la création de la coopération structurée permanente** prévue à l'article 42 § 6 du TUE et portée enfin sur les fonds baptismaux le 11 décembre 2017<sup>37</sup>. Bien que plusieurs fois évoquée dès 2010, à l'initiative des deux présidences de l'Union belge et espagnole affirmant sa création comme une de leurs priorités, les discussions sur la coopération structurée permanente n'avanceront guère du fait des conceptions très divergentes des États, qui s'opposent notamment sur son caractère plus ou moins inclusif. Il leur sera donc impossible, comme le prévoit l'article 42 § 6 de constituer un groupe capable de notifier au Conseil européen son intention et surtout d'obtenir un vote à la majorité qualifiée au Conseil, et ce même si cette majorité qualifiée n'est calculée que sur la base des États qui se sont associées à la notification au Conseil européen. Un certain consensus entre États membres, favorisé par les pressions du

Conseil européen, permettra de reprendre les discussions à l'automne 2016. Il porte à la fois sur le caractère résolument inclusif de la coopération structurée permanente permettant d'associer un très grand nombre d'États membres et sur son approche modulaire. Le texte fondateur du 11 décembre et surtout la déclaration des États qui l'accompagne témoignent parfaitement de cette approche modulaire : ils précisent que la coopération structurée permanente repose sur des projets communs (au nombre actuel non encore définitivement arrêté de 17 projets). Ils associent au minimum 2 États membres et sont susceptibles d'être ouverts à des États tiers. Chaque État participe à au moins un de ces projets qui se répartissent en projets de capacité, de formation, sur le cyber, sur les forces maritimes et sur les forces terrestres.

### 3. Les premiers résultats des initiatives de la Commission

Ils seront très brièvement synthétisés pour ne pas empiéter sur des contributions ultérieures. On se contentera de rappeler que les initiatives de la Commission, depuis la relance de la PSDC décidée par le Conseil européen de 2013, s'inscrivent dans le cadre **d'un rapport établi par elle le 25 juin 2014, et intitulé *une nouvelle donne pour la défense européenne***. Il est l'occasion pour la Commission d'identifier déjà une vingtaine de mesures concrètes. L'action de la Commission dans le cadre de la relance de la PSDC depuis 2013 témoigne du renforcement incontestable de la *communautarisation de la PSDC*, déjà évoquée<sup>38</sup> et liée à la dimension attrape-tout du marché intérieur. Doit y être ajoutée l'ouverture grandissante à une forme de « transversalité défense » de certaines politiques, par exemple la politique de la recherche.

<sup>37</sup> Décision (PESC) 2017/2315 précitée.

<sup>38</sup> Voir *supra*.



**Le plan d'action de la Commission pour la défense européenne du 30 novembre 2016** est important, qui décline en réalité quatre plans et quelques 50 mesures « pour débloquer l'Europe de la défense. On lui doit notamment l'idée fondamentale de créer des capacités de financement pour l'industrie de la défense dans le cadre d'un « fonds européen de défense ».

**La proposition de la Commission du 7 juin 2017 relative à ce fonds** en est le premier résultat concret. Elle autorise au profit du secteur de la

défense, la mobilisation de financements européens, soit sous forme de subventions (volet recherche) soit sous forme de co-financements incitatifs (par exemple sur le modèle de cohésion économique et sociale) pour favoriser la coopération entre États membres aux fins de développement et d'acquisition de capacités de défense dans des domaines stratégiques prioritaires (volet capacités). Comme on le constate il ne s'agit pas de créer de nouveaux financements mais de réorienter ceux qui existent déjà au sein du budget au profit de la PSDC.