Faculté de Droit
Direction des bibliothèques

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant, conservent néanmoins la liberté reconnue au titulaire du droit d'auteur de diffuser, éditer et utiliser commercialement ou non ce travail. Les extraits substantiels de celui-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans autorisation de l'auteur.

L'Université ne sera aucunement responsable d'une utilisation commerciale, industrielle ou autre du mémoire ou de la thèse par un tiers, y compris les professeurs.

NOTICE

The author has given the Université de Montréal permission to partially or completely reproduce and diffuse copies of this report or thesis in any form or by any means whatsoever for strictly non profit educational and purposes.

The author and the co-authors, if applicable, nevertheless keep the acknowledged rights of a copyright holder to commercially diffuse, edit and use this work if they choose. Long excerpts from this work may not be printed or reproduced in another form without permission from the author.

The University is not responsible for commercial, industrial or other use of this report or thesis by a third party, including by professors.

Université de Montréal

LES DEFIS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE.

par

Roseline Ribet

Thèse de doctorat effectuée en cotutelle

A la Faculté de droit

Université de Montréal

ET

A l'Université Jean Moulin

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit (LL.D)

et à

l'Université Jean Moulin en vue de l'obtention du grade de

Docteur en droit

Juin 2004

© Roseline Ribet, 2004

Université de Montréal
Faculté des études supérieures
Et
Université Jean Moulin

Cette thèse intitulée :
Les défis de la politique européenne de défense.

Présentée et soutenue à l'Université de Montréal par :
Roseline Ribet

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur
Mme Neuwahl
Directrice de recherche
Mme Alibert
Directrice de recherche
Mme Lalonde
Membre du jury
M. Philip
Examinateur externe
M. De Mestral
Représentant du doyen de la F.E.S.

RESUME

Les Etats européens n'ont, jusque dans les années 90, envisagé leur défense que dans le cadre d'alliances militaires et restaient maîtres de leur défense nationale. La mise en place d'une politique européenne de défense a toujours connu des obstacles, reflets des problèmes de souveraineté. Dans l'Union européenne, l'intégration politique, et en particulier celle de la défense, reste le domaine le plus incertain. Cette thèse de nature essentiellement empirico-descriptive aborde le thème de la défense européenne sous une approche réaliste, en plaçant les Etats au centre de la construction européenne et en en faisant les acteurs principaux. Depuis 1992, les Etats tentent de définir une politique européenne de défense mais rencontrent différentes difficultés.

En effet, la politique européenne de défense souffre d'un double déficit. Le premier est un déficit institutionnel puisque la P.E.D. est loin d'être une politique commune et se limite à un mécanisme de coopération. Le second est un déficit matériel puisque l'Union européenne n'a pas la puissance militaire pour mettre en œuvre une éventuelle décision commune. Afin d'évaluer les perspectives d'évolution d'une politique européenne de défense, nous devons étudier les différents défis que les Etats et les institutions communautaires doivent relever pour combler ces deux déficits. Les défis d'ordre institutionnel concernent les multiples acteurs, Etats et institutions, qui interviennent dans la définition de la P.E.S.D. Il s'agit de déterminer quelle instance est la mieux à même d'assurer la représentation internationale de l'Union européenne afin de donner l'impulsion politique nécessaire de la P.E.S.D. Les défis d'ordre militaire concernent les moyens que les différents acteurs souhaitent engager afin de concrétiser la politique définie.

Toutes ces discussions montrent la justification d'un système européen de défense mais la question est de savoir si les Etats, acteurs centraux de la construction européenne, sont prêts à relever ces défis.

MOTS CLES :

Intergouvernemental, supranational, Conseil européen, Conseil, Présidence, Haut représentant, Commission, Parlement européen, U.E.O., Force de réaction européenne, O.T.A.N.

ABSTRACT

Up until the 1990's, the European States have solely thought of their security forces inside military alliances as they kept control of their national defense. The putting in place of a European defense policy has always met obstacles, which reflect the problems linked to the preservation of sovereignty. The political integration in Europe remains uncertain, mostly when it comes to common defense. With an empirical and descriptive manner, this thesis depicts the European defense theme in a realistic approach, by placing the States in the middle of the European construction and by giving them the main role. Since 1992, the States tried to lay down a European policy of defense, but they encountered various difficulties.

Indeed, the European policy of defense suffers from a double deficit. The first is institutional since the European Defense Policy is far from being part of a common policy and is strictly a cooperation mechanism. The second is a material deficit since the European Union doesn't have a military force to implement a common decision. In order to evaluate the possible evolution of a European defense policy, we had to study the various challenges that the States and institutions must face in order to address those two deficits. The institutional challenge concerns the multiple actors, States and institutions, which intervene in the definition of E.P.S.D. This part will try to identify which institution would be best capable of ensuring the international representation of the European Union and to give the political impetus necessary to the putting into place of the E.P.S.D. The military challenge concern the means that the different actors would engage in order to concretize the policy.

All these discussions show the justification of a European system of defense, but the question remains as to whether the States, central figures of the European construction, are ready to take up these challenges.

KEYWORDS: intergovernmental, supranational, Council of the European Union, Council, Presidency, High representative, European Commission, European Parliament, W.E.U., European Reaction Force, N.A.T.O.

INTRODUCTION.....p. 1

PARTIE I : LES DEFIS INSTITUTIONNELS.....p. 47

TITRE I : DE POSSIBLES CONFLITS DE COMPETENCES.....p. 52

CHAPITRE I : L'INSUFFISANTE LISIBILITE EXTERNE DE L'UNION.....p.55

Section I : La recherche d'une plus grande visibilité de l'Union européenne.....p.57

§1. Un exemple : l'absence de cohésion de l'Union européenne lors de la crise irakienne de 2003.....**p. 57**

A. Le déclenchement de la crise en Irak.

B. La crise irakienne, source de discorde entre les Etats européens.

§2. Une solution possible : l'action du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune.....**p. 75**

A. Les fonctions du Haut Représentant.

B. La concurrence avec le Commissaire aux relations extérieures.

Section II : La nécessité d'un poste de coordinateur des positions des Etats membres.....p. 87

§1. Un conflit de Présidences.....**p. 88**

A. La Présidence de l'Union européenne: porte-parole de l'U.E.

B. Le rôle du Président de la Commission.

§2. La création du poste de Ministre des Affaires étrangères par la Constitution européenne.....**p. 99**

A. La fusion des postes.

B. Des pouvoirs renforcés.

CHAPITRE II : L'EXPRESSION DE LA LEGITIMITE ETATIQUE.....p. 106

Section I : La double représentation des Etats dans le système institutionnel.....p. 108

§1. Le Conseil européen, organe d'impulsion politique.....**p. 108**

§2. Le Conseil de l'Union européenne, organe prééminent.....**p. 114**

A. La nécessité d'une formation spéciale pour les questions de défense.

B. Les organes auxiliaires d'aide à la prise de décision.

a. L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne : un rôle d'interface entre les experts et les décideurs.

b. Une structure de gestion des crises cohérente.

Section II : Le rôle spécifique de certains Etats.....p. 131

§.1 Les statuts particuliers.....**p. 133**

A. La place particulière de la France et du Royaume-Uni.

a. Le statut de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'O.N.U.

b. Le statut de puissance nucléaire.

B. Les Etats neutres.

§.2 Le « directoire » franco-germano-britannique.....**p. 151**

TITRE II : DES INSTITUTIONS ET DES MOYENS SOUS-UTILISES.....p. 159

CHAPITRE I : LE ROLE SECONDAIRE DES AUTRES INSTITUTIONS EN MATIERE DE P.E.D.....p. 163

Section I : Le rôle d'initiative réduit de la Commission européenne.....p.165

§1. Les moyens d'action limités de la Commission en matière de P.E.D.....**p. 166**

§2. L'article 296 du T.C.E. : une limitation au rôle de la Commission en matière commerciale.....**p. 172**

A. Les dispositions de l'article 296 du T.C.E.
B. Les conséquences de l'interprétation de l'article 296 du T.C.E.

Section II : Un contrôle parlementaire restreint.....p. 179

§1. Le rôle limité du Parlement européen.....**p. 183**

A. L'information du Parlement européen entravée par les règles d'accès aux documents.
B. Les pouvoirs du Parlement européen en matière de budget.

§2. Les modalités de participation des parlements nationaux au niveau européen.....**p. 196**

A. Les modèles sans compétence de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen.
B. Les modèles conférant une compétence de droit conventionnel pour les parlements nationaux à l'échelon européen.

CHAPITRE II : DES PROCEDURES LIMITATIVES.....p. 213

Section I : Le manque de flexibilité dans la P.E.D.....p. 215

§1. La limite de l'intégration : le choix de l'unanimité.....**p. 216**

§2. Les coopérations renforcées dans le domaine de la défense.....**p. 225**

A. L'exclusion des coopérations renforcées.

B. Des coopérations renforcées aux coopérations structurées.

Section II : Le manque d'efficacité des moyens d'action de la P.E.S.D.....p. 240

§1. Les stratégies, positions et actions communes.....**p. 240**

§2. La pratique de l'Union européenne.....**p. 246**

PARTIE II : LES DEFIS MILITAIRES.....p. 259

TITRE I : LES ACQUIS MILITAIRES.....p. 263

CHAPITRE I : DES FORCES DISPARATES ET SOUS-EMPLOYEES.....p. 265

Section I : Les forces relevant de l'U.E.O.....p.267

§1. La renaissance de l'U.E.O.....**p. 269**
§2. L'intervention en Yougoslavie et la mise en place des forces relevant de l'U.E.O.....**p. 274**

Section II : Les capacités européennes en Méditerranée et les autres forces existantes.....p. 284

§1. L'organisation et les missions de l'Eurofor et de l'Euromarfor.....**p. 285**
§2. Une multitude de petites forces européennes.....**p. 294**

CHAPITRE II : L'EUROCORPS : EMBRYON D'UNE FORCE EUROPEENNE DE DEFENSE.....p. 299

Section I : La mise en place de l'Eurocorps.....p. 302

§1. L'origine et les missions de l'Eurocorps.....**p. 303**
§2. Les problèmes juridiques liés à la nature de l'Eurocorps.....**p. 310**

Section II : Les opérations menées par l'Eurocorps.....p. 315

§1. L'Eurocorps en Bosnie-Herzégovine : l'impuissance européenne.....**p. 315**
§2. L'Eurocorps au Kosovo : un nouveau défi pour l'Europe.....**p. 323**

TITRE II : LA MISE EN PLACE DE FORCES REACTIVES...p. 338

CHAPITRE I : LES CONDITIONS D'UNE FORCE DE REACTION EUROPEENNE.....p. 341

Section I : Les besoins en hommes.....p. 343

§1. Les contributions des Etats et le problème de disponibilité des forces.....**p. 345**

§2. La procédure de participation des Etats européens membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E.....**p. 361**

Section II : Les lacunes à combler en matière de capacités stratégiques.....p. 372

§1. Les besoins en matériel.....**p. 373**

A. Les principales faiblesses de l'U.E. en matière de capacités stratégiques.
B. La création d'une Agence de l'Armement.

§2. L'Europe du renseignement.....**p. 396**

A. Le recueil et le traitement de l'information.
B. L'exploitation et le partage du renseignement.

CHAPITRE II : UNE CAPACITE D'ACTION A DEVELOPPER.....p. 412

Section I : L'U.E. et l'O.T.A.N : des relations ambiguës.....p. 414

§1. La difficile mise en place du concept de G.F.I.M.....**p. 415**

A. L'origine du concept.

B. Un concept dominé par les Etats-Unis.

§2. La nouvelle force de réaction de l'O.T.A.N. : concurrence ou complémentarité ?.....**p. 430**

Section II : Les opérations de l'Union européenne : de la limitation à l'autonomie.....p. 437

§2. Le nécessaire recours aux moyens de l'O.T.A.N. en Macédoine.....**p. 437**

A. Les arrangements permanents U.E.-O.T.A.N.

B. L'opération Concordia.

§2. La collaboration avec les Nations Unies, nouveau cadre d'emploi de la force européenne.....**p. 448**

A. L'emploi de la force de réaction européenne dans le cadre de l'O.N.U.

B. L'opération Artémis en République démocratique du Congo.

Conclusion.....p. 467

Bibliographie.....p. 473

Annexes.....p. 540

LISTES DES ACRONYMES

A.C.E.: Allied Command Europe.

AFCENT : Forces alliées du Centre Europe.

AFSOUTH : Forces alliées du Sud Europe.

A.R.R.C. : Allied Rapid Reaction Corps (Corps de réaction rapide).

A.R.Y.M. : Ancienne République yougoslave de Macédoine.

C.A.G. : Conseil Affaires Générales.

C.A.G.R.E. : Conseil Affaires générales/Relations extérieures.

C.A.N. : Conseil de l'Atlantique Nord.

C2 : Commandement et contrôle.

C3 : Commandement, contrôle et communication.

C3ISR : Commandement, conduite, communications, renseignement, surveillance et reconnaissance.

C4ISR : Commandement, conduite, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance.

C.C.N.A : Conseil de coopération nord-atlantique.

C.E.M.A. : Chef d'Etat-major des armées.

C.E.S.D.P.: Common European Security and Defence Policy.

C.I.G. : Conférence intergouvernementale.

C.J.T.F.: Combined Joint Task Forces.

CINCNORTH : Commandant en chef des forces alliées du Nord-Europe.

CINCSOUTH : Commandant en chef des forces alliées du Sud-Europe.

C.M.U.E. : Comité militaire de l'Union européenne.

C.O.P.S. : Comité Politique et de Sécurité.

C.O.P.S.i. : Comité Politique et de Sécurité intérimaire.

COREPER : Comité des Représentants permanents.

COREU : Correspondance européenne.

D.A.G. : Direction générale pour l'armement.

DSACEUR : Adjoint SACEUR.

E.C.A.P. : European Capabilities Action Plan (plan d'action européen sur les capacités).

E.M.U.E. : Etat-major de l'Union européenne.

E.S.D.I.: European Security and Defence Identity.

F.A.B.N. : Force amphibie britannico-néerlandaise.

F.A.W.E.U.: Forces Answerable to the Western European Union.

F.R.O. : Force de réaction de l'O.T.A.N.

F.R.U.E.O. : Forces relevant de l'Union de l'Europe Occidentale.

F.Y.R.O.M.: Former Yougoslav Republic of Macedonia.

G.A.E. : Groupe aérien européen.

G.A.E.F.B. : Groupe aérien européen franco-britannique.

G.A.E.O. : Groupe armement de l'Europe occidentale.

G.F.I.M. : Groupes de Forces Interarmées Multinationales.

I.C.D. : Initiative sur les capacités de défense.

I.E.S.D. : Identité européenne de sécurité et de défense.

IFOR : Implementation Force.

I.S.T.A.R. : Intelligence, Surveillance and Target Acquisition (Intelligence, surveillance, acquisition des cibles et reconnaissance).

KFOR: Kosovo Force.

L.o.I.: Letter of Intent.

N.R.F.: N.A.T.O. Responce Force.

O.C.C.A.R. : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

O.N.U. : Organisation des Nations Unies.

O.S.C.E. : Organisation pour le Sécurité et la Coopération en Europe.

O.T.A.N. : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

P.A.R.P. : Processus de planification et de révision.

P.E.D. : Politique européenne de défense.

P.E.S.C. : Politique étrangère et de sécurité commune.

P.E.S.D. : Politique étrangère de sécurité et de défense.

SACEUR : Commandant suprême des forces alliées en Europe.

SACLANT : Commandant suprême allié de l'Atlantique.

S.E.A.D. : suppression de la défense aérienne ennemie.

SFOR : Stabilization Force (Force de stabilisation).

SHAPE : Grand quartier général des puissances alliées en Europe.

SITCEN : Centre de situation de l'U.E.

T.U.E. : Traité sur l'Union européenne.

U.E. : Union européenne.

U.E.O. : Union de l'Europe Occidentale.

U.P.P.A.R. : Unité politique de planification et d'alerte rapide.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier mes deux directrices de thèse, Mme Alibert et Mme Lalonde pour le temps et les précieux conseils qu'elles m'ont donné. Je tiens aussi à remercier M. le Député Michel Voisin, Vice-président de la Commission Défense Nationale à l'Assemblée nationale, ainsi que le personnel de l'Assemblée nationale, en particulier, M. Delannoy, pour le temps qu'ils m'ont accordé lors de nos différentes entrevues.

Je tiens ensuite à remercier les différents organismes qui m'ont accordé des aides grâce auxquelles j'ai pu effectuer cette thèse :

- La bourse Eurodoc de la Région Rhône-Alpes
- La bourse d'excellence de l'Université de Montréal
- Le programme de soutien aux études de sécurité de la Maison des Sciences de l'Homme au sein de laquelle M. Thivolle et Mme Ochoa m'ont particulièrement soutenue.

Mes remerciements vont enfin à Mathieu Devinat pour ses conseils toujours judicieux et à Gregory sans le soutien duquel cette entreprise ne serait jamais allée jusqu'à son terme.

INTRODUCTION

Depuis la chute du Mur de Berlin et la disparition de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, l'Europe a connu de profonds changements. La guerre du Kosovo a montré la faiblesse de l'Union européenne, qui huit ans après l'adoption du traité de Maastricht créant la politique étrangère et de sécurité commune pouvant conduire à terme à une politique de défense commune, n'est pas encore parvenue à la mettre en œuvre. Reflétant l'impuissance des Européens à agir de manière autonome dans des crises européennes, la guerre du Kosovo a été le déclencheur d'un sursaut des Etats européens. Le déblocage de la situation a été rendu possible par l'évolution de la position du Royaume-Uni qui, jusqu'en 1998, était opposé à tout développement de l'intégration politique au niveau européen et privilégiait les relations atlantiques. Pour la première fois, le Royaume-Uni acceptait que l'Union européenne constitue un cadre légitime dans lequel les Européens pouvaient traiter des affaires de défense. Cette prise de position historique laissait espérer que la politique européenne de défense était sur la bonne voie et qu'elle allait prendre son envol.

A partir de la rencontre franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, les différentes étapes du processus de mise en place d'une politique européenne de défense se sont accélérées. Alors que la première apparition du terme « défense commune » s'est faite dans le traité de Maastricht en 1992[1], il a fallu attendre les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki en 1999[2] pour voir se mettre en place les structures nécessaires pour appliquer une politique européenne de défense. Par la suite, les

---

[1] Traité de Maastricht, 7 décembre 1992, *J.O.C.E.* n°C 125 du 18 mai 1992.

[2] Conseil européen, Cologne, 3-4 juin 1999, Conclusions de la présidence, annexe 3 « Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », *Bulletin U.E.,* 6-1999, pp. 7-29. Conseil européen, Helsinki, 10-11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, Annexe II « Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », *Bulletin U.E.,* 12-1999, pp. 7-24.

développements se sont poursuivis de manière continue. En effet, les années 1999 et 2000 ont été décisives pour la création des organes institutionnels. Lors des Conseils de Cologne de juin 1999 et d'Helsinki de décembre 1999, l'Union européenne s'est fixée l'objectif de se doter d'une capacité de décision et d'action autonome pour intervenir dans des crises européennes lorsque l'Alliance atlantique ne serait pas engagée. Mais, évidemment, la mise en œuvre de cet objectif suppose des moyens institutionnels de décider politiquement, des moyens de traduire les décisions politiques en options militaires et des moyens concrets d'agir. L'Union européenne a donc décidé de se doter de structures politico-militaires et de mettre en place une force militaire. La mise en place de cet édifice, en réaction à la guerre du Kosovo, rendue possible par le changement d'attitude du Royaume-Uni[3], a peut-être été conçue trop rapidement.

L'accélération des prises de décisions et de la mise en œuvre de nouvelles structures a permis de penser que la crise du Kosovo avait été un formidable accélérateur dans l'édification d'une défense européenne. La prise de conscience des Européens aboutit à une vision commune jamais atteinte auparavant et devait déboucher sur un processus que l'on pensait irréversible. Or, de nouveaux évènements ont révélé l'impuissance de l'Union européenne à réagir en tant que véritable acteur, non simplement économique, mais aussi politique de la scène internationale. Le nouvel environnement de sécurité qui fait suite aux attentats du 11 septembre 2001 a mis en lumière les carences de la politique étrangère commune de l'Union européenne ainsi que les limites des actions individuelles des Etats[4]. Or, de nombreuses zones potentielles d'instabilité demeurent dans des régions telles que les Balkans, le Moyen-Orient, le Caucase, l'Asie centrale et l'Afrique. Il est donc important d'étudier pourquoi, après être arrivée à un

---

[3] Pour une analyse détaillée des raisons du changement d'attitude britannique voir FORSTER (Anthony), « Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 570-574.

[4] BENOIT (Loïck), « La défense européenne au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 », *Défense nationale*, décembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 86-92.

consensus, l'Union européenne ne semble pas pouvoir poursuivre le processus d'intégration dans le cadre de la P.E.D.[5].

Or, la situation en matière de sécurité engendrée par les évènements du 11 septembre 2001 pousse à se demander comment et avec quels moyens l'Europe doit réagir aux nouvelles menaces pour la paix dans le monde et de quelle manière elle compte garantir la sécurité de son territoire et de sa population et contribuer à la stabilité de son environnement stratégique. La situation actuelle est caractérisée par une insécurité croissante, marquée par des risques nouveaux et des menaces nouvelles auxquels aucun pays de l'Union n'est capable de faire face seul. La perception commune de la menace est le point de départ obligé pour l'élaboration d'une politique de sécurité et de défense commune[6]. Les

---

[5] Nous n'aborderons pas le thème de l'opinion publique dans cette étude mais il faut souligner que, dans le long processus de construction d'une politique de sécurité et de défense commune, l'opinion publique représente une variable stratégique très importante. Sans le soutien de celle-ci, des progrès sont difficiles à réaliser. En matière de politique étrangère de sécurité et de défense (P.E.S.D.), les citoyens de l'Union européenne souhaitent une Europe active, promouvant de façon responsable sur la scène internationale la paix, la stabilité et la sécurité. Selon M. Jörn Sack, « [l]a P.E.S.C. souffrait de l'inadéquation entre l'ambition affichée (donc les espoirs suscités dans l'opinion publique) et l'insuffisance des moyens institutionnels et exécutifs mis à sa disposition pour accomplir sa mission. » SACK (Jörn), « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *R.A.E.-L.E.A.*, n°1, 2001-2002, Alain M. Mys éditeur, Bruxelles, p. 38.
Les sondages d'opinion viennent confirmer cette affirmation: 71% des citoyens européens sont favorables à une politique commune de sécurité et de défense, 16% seulement y sont opposés. Selon un sondage de 2001, l'étape la plus décisive pour se sentir citoyen est, pour 13% des personnes interrogées, le jour où il y aura une seule armée européenne. Ce fait vient après la circulation d'une seule monnaie européenne (39%) et l'élection d'un chef d'Etat élu par tous les Européens (36%). www.diplomatie.gouv.fr/europe/sondage2001/plan2.html
A la question de savoir quel type d'armée européenne il serait souhaitable d'avoir dans le cadre de la P.E.D., près de quatre européens sur dix optent pour une force d'intervention rapide européenne permanente en plus des armées nationales. En ce qui concerne les rôles d'une armée européenne, plus de sept européens sur dix sont d'avis qu'elle devrait servir à défendre le territoire de l'Union européenne, y compris leur pays. VERRET (Denis), LECERF (Edouard), « L'Europe et ses moyens de défense en 2001 », *Défense nationale*, n°4, avril 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 32-41.

[6] Selon M. Robert Kagan, il existe entre l'Europe et les Etats-Unis une véritable différence philosophique. Pour lui, « l'Europe adopte une vision du monde kantienne, celle d'une paix perpétuelle dans laquelle les nations subordonnent leur souveraineté à un ensemble supranational. Elle privilégie donc le recours à la diplomatie, au commerce, aux liens économiques, tout cela étant vu comme des modes de pacification entre les peuples. Les Américains sont plus proches des théories de Hobbes : pour eux, il faut qu'un puissant impose l'ordre du monde, et

évènements du 11 septembre ont favorisé le développement de positions et de réactions communes mais peu de changements significatifs concernant la P.E.S.D. ont été apportés immédiatement. Le terrorisme a joué dans le sens d'un sursaut d'intégration européenne : mandat d'arrêt commun, coopération financière et policière, système d'alerte de la Commission, consensus au sein de la Convention pour inscrire dans le futur traité une clause d'assistance mutuelle en cas d'attaque terroriste contre l'un des Etats membres. Cependant, aucune disposition immédiate n'est prévue au plan institutionnel dans le domaine de la défense.

Toutefois, ce nouvel environnement stratégique a permis d'entamer une réflexion au sein de l'Union sur le rôle de celle-ci sur la scène internationale. Alors que les attentats du 11 septembre 2001 avaient permis de mettre en avant l'unité de l'Union européenne, la crise irakienne au printemps 2003 a profondément perturbé puis divisé les Européens. Adopté en réaction aux attentats terroristes et dans le contexte de la crise irakienne, le Haut représentant pour la P.E.S.C. a préparé et présenté une contribution au débat sur un concept stratégique européen. Ce document de synthèse intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur », officiellement adopté par le Conseil européen du 12 décembre 2003[7], contient des propositions afin de mieux affirmer le rôle international de l'Union et contribuer activement à la sécurité et à la stabilité mondiales. Il analyse l'environnement sécuritaire, identifie des objectifs stratégiques et propose des politiques à suivre pour répondre aux défis présents et futurs. Le texte définit le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale.

Le document du Haut Représentant identifie cinq types de menaces : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits

---

non pas une institution internationale. Pour paraphraser la formule d'un psychologue à succès – « Les hommes viennent de Mars ; les femmes de Vénus » - les Américains seraient de Mars, les Européens de Vénus : ils parlent chacun un langage différent qui les empêche de se comprendre ». KAGAN (Robert), « L'Amérique doit mener la politique des forts », *L'Express*, 6 mars 2003. KAGAN (Robert), « Power et weakness », *Policy review*, n°113, Washington.

[7] *Bulletin U.E.*, 12-2003, pp. 8-24.

régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée[8]. La stratégie européenne de sécurité ne sépare pas le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive de leur enracinement politico-économique, ni des conflits régionaux dans lesquels ils peuvent trouver leurs sources[9]. Le terrorisme est identifié comme la première menace à laquelle l'Union européenne doit faire face. Dès le 19 septembre 2001[10], l'Union européenne a essayé de parvenir à une définition commune du terrorisme sur la base d'un rapport de la Commission européenne en partant du constat d'une absence de législation spécifique dans la plupart des Etats membres. De plus, dans le cadre de ses Conclusions, le Conseil du 15 décembre 2001 a mené une réflexion sur les incidences de la menace terroriste. Deux décisions cadre ont été adoptées. L'une concerne le mandat d'arrêt, l'autre le rapprochement des législations nationales sur le terrorisme, leur harmonisation et la recherche d'une définition commune. L'article 1er de la décision cadre relative à la lutte contre le terrorisme[11] définit les « infractions terroristes » comme : « des actes intentionnels qui, par leur nature ou leur contexte peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale repris dans la liste suivante, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, lorsque l'auteur les commet dans le but de : i) gravement intimider une population, ou ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou iii) gravement déstabiliser, ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationales. »[12]. Le problème de cette définition comme de toutes celles qui ont déjà été avancées pour tenter de décrire le terrorisme

---

[8] Afin de tirer les conséquences de ces orientations, le Conseil européen a identifié quatre domaines politiques dans lesquels des propositions concrètes doivent être élaborées pour mettre en oeuvre la stratégie de sécurité : un multilatéralisme efficace s'articulant autour des Nations Unies ; la lutte contre le terrorisme ; le Moyen-Orient ; la Bosnie-Herzégovine.

[9] GNESOTTO (Nicole), « Europe et Etats-Unis. Visions du monde, visions de l'autre », *Commentaire*, n°105, printemps 2004, Plon, Paris, pp. 17-27.

[10] COM(2001) 521 final, Bruxelles, 19 septembre 2001. « Les infractions terroristes peuvent être définies comme des infractions commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, en vue de les menacer et de porter gravement atteinte aux structures politiques, économiques ou sociales de ces pays ou de les détruire. »

[11] www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/laeken_council/fr/terrorism_fr.htm

[12] *Bulletin U.E.*, 12-2001, point 1.4.6.

est qu'on « décrit les actes, pas le phénomène global. »[13]. Or, les Etats doivent s'entendre pour lutter efficacement contre le terrorisme car ils sont directement concernés.

En effet, les attentats terroristes de Madrid du 11 mars 2004 ont démontré que si les Etats-Unis sont « la cible prioritaire des terroristes »[14], l'Europe arrive en deuxième ligne et les Etats qui se montrent solidaires dans l'action des Etats-Unis augmentent le risque terroriste qui pèse sur eux. Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004[15] prend de nouvelles décisions dans la lutte contre le terrorisme, qui inclut une révision du plan d'action décidé à la suite des attentats du 11 septembre 2001. L'une des dispositions les plus importantes concerne le fait que le Conseil européen s'est mis d'accord pour agir dans l'esprit de la clause de solidarité figurant à l'article 42 du Traité constitutionnel en anticipant son application.

Lors des travaux de la Convention, le Groupe de travail « Défense » a proposé l'étude de l'incorporation d'une clause de solidarité[16] impliquant le recours à l'ensemble des instruments de l'Union pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques. Une large orientation favorable s'est dégagée en faveur d'une nouvelle clause qui permettrait d'expliciter le principe de solidarité entre les Etats membres qui figurera à l'article 1 du traité constitutionnel. Cette clause permettrait la mobilisation de tous les instruments mis à la disposition de l'Union par des actions sur le territoire de l'U.E. destinées notamment à prévenir la menace terroriste, à protéger la population civile et les institutions démocratiques et à porter assistance à un Etat membre sur son territoire pour faire face aux implications d'une éventuelle attaque terroriste. Il s'agirait donc de mettre à

---

[13] SOREL (Jean-Marc), « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in BANNELIER (Karine), CHRISTAKIS (Théodore), CORTEN (Olivier), DELCOURT (Barbara), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, Paris, 2002, p. 58.

[14] MULLER (Harald), « Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace », *Cahiers de Chaillot*, n°58, mars 2003, Institut d'études de Sécurité Union européenne, Paris, p. 91.

[15] *Bulletin U.E.*, 3-2004, pp. 8-27.

[16] Il ne semble pas nécessaire de modifier l'article 17 du T.U.E. qui englobe déjà presque tout sauf l'engagement pour la défense collective. Celle-ci devrait d'ailleurs être incorporée dans un protocole ad hoc, ouvert également aux pays candidats. La Convention européenne, Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII 19, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p.8. Avis de M. Lamberto Dini, Sénat, Italie.

profit le caractère interdisciplinaire de l'approche afin, d'une part, de répondre de manière efficace aux nouveaux défis et, d'autre part, de marquer clairement ce qui distingue l'Union européenne d'une alliance militaire[17].

Cette clause ne serait pas une clause de défense collective impliquant une obligation d'assistance militaire. Elle s'appliquerait à des menaces provenant d'entités non étatiques. Cette clause prévoit, entre autres, la mobilisation des moyens militaires pour prévenir la menace terroriste sur le territoire de l'un des pays membres et prêter assistance aux Etats membres victimes d'une attaque terroriste. Mais les mesures pratiques à prendre pour permettre une application anticipée de la clause de solidarité n'ont pas encore été définies[18] et tant que le texte de la Constitution n'a pas été

---

[17] Une alliance s'entend en droit international public au sens d'un « traité par lequel deux puissances s'engagent à se porter mutuellement secours, au cas d'une guerre affectant l'une d'elles » CAPITANT (Henri), *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1936, p. 46. Le traité doit définir les circonstances rentrant sous le casus federis et celles sous lesquelles la promesse d'assistance mutuelle doit entrer en action WOLFERS (Arnold), « Alliances », *International Encyclopedia of the Social Sciences*, sous la direction de David L. Sills, New York, Macmillan-Free Press, 1968, I, p. 269. D'une façon plus générale, le terme d'alliance recouvre « un accord formel entre deux nations ou plus, pour collaborer sur des questions de sécurité nationale. ». HOLSTI (Ole R.), HOPMANN (P. Terrence), SULLIVAN (John D.), *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, New York, Wiley, 1973, p. 4. Les alliances se forment pour répondre à une menace extérieure. Leurs cohésions dépendent largement de l'intensité de celle-ci. Les alliances cherchent à maximiser les gains et à partager les engagements. LISKA (George), *Nations in Alliance. The Limits of Interdependence*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 2ème éd., 1968, p. 26. Toutefois, les décideurs nationaux préféreront toujours agir de façon indépendante, puisque toute collaboration entraîne inévitablement un certain nombre d'engagements impliquant une latitude moindre dans les choix décisionnels. L'alignement sur la politique d'un autre Etat n'est rationnel que si une force extérieure pose une menace d'engagements plus lourds que ceux nécessités par la collaboration. Lorsque la base fondamentale d'une alliance est la défense contre un ennemi extérieur, « toute diminution de la menace extérieure ou de la volonté d'y faire face tendra à miner la cohésion et à rendre futile toute tentative de sauver l'alliance par des diversions à usage interne ». WOLFERS (Arnold), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, p. 29.

[18] Les seules mesures concrètes concernent l'approfondissement de la coopération existante avec des mesures législatives s'intéressant surtout à la coopération policière et judiciaire, le renforcement de la coopération opérationnelle, l'optimisation de l'efficacité des systèmes d'information ; le renforcement des contrôles aux frontières et la sécurité des documents ; l'échange de renseignement ; la prévention du financement du terrorisme ; les mesures de protection des moyens de transport et de la population ; la coopération avec d'autres Etats et la création d'un poste de coordinateur de la lutte contre le

ratifié par tous les Etats membres, toutes les dispositions prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme relèvent plus des domaines de la sécurité et de la justice[19] que de celui de la défense. De plus, l'Union européenne n'a pas encore décidé si les instruments de la P.E.S.D. pourraient être utilisés, à l'avenir, à l'intérieur des Etats membres ni si elle devrait laisser la lutte militaire contre le terrorisme à l'O.T.A.N., qui a déjà développé un concept à cet égard. La lutte contre le terrorisme n'entre donc pas encore dans le registre des instruments de la P.E.D. et c'est la raison pour laquelle le thème du terrorisme ne sera pas plus développé dans le cadre de ce travail.

Outre la lutte contre le terrorisme, la Stratégie européenne en matière de sécurité fait de la prolifération des armes de destruction massive «une menace croissante pour la paix et la sécurité au niveau international.». Afin de faire face à cette menace, l'Union européenne a mis en place un plan d'action qui a pour but l'augmentation de l'efficacité du multilatéralisme grâce à une action résolue contre les proliférateurs[20], la promotion d'un environnement international et régional stable[21], la coopération étroite avec les Etats-Unis et d'autres partenaires clés et la mise en place des structures nécessaires au sein de l'Union[22]. Cependant,

---

terrorisme. Le H.R. a nommé M. Gijs de Vries à ce poste. *Bulletin U.E.*, 3-2004, point 1.41.

[19] THOMAS (Isabelle), « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *R.G.D.I.P.*, n°2, 2004, Pedone, Paris, pp. 463-480.

[20] Il s'agit de rendre universels les principaux traités, accords et arrangements de vérification en matière de désarmement et de prolifération, favoriser le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies, améliorer l'appui politique, financier et technique dont bénéficient les systèmes de vérification, renforcer les politiques et les pratiques en matière de contrôle des exportations en coordonnant les mesures avec les partenaires dans le cadre des systèmes de contrôle des exportations, renforcer au sein de l'U.E. les mesures de sécurité destinées à empêcher l'accès non autorisé aux matériaux, aux équipements et aux connaissances sensibles en matière de prolifération et à éviter les détournements, renforcer le repérage, le contrôle et l'interception des trafics. *Déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme*, 25 et 26 mars 2004, *Bulletin U.E.*, 3-2004, pp. 19-27.

[21] Pour cela, il faut renforcer les programmes communautaires de coopération avec les autres pays pour la réduction de la menace, intégrer les préoccupations relatives à la non-prolifération des A.D.M. aux activités et programmes politiques, diplomatiques et économiques de l'U.E. *Id.*

[22] Le plan consiste à organiser chaque semestre, dans le cadre du C.A.G.R.E. un débat sur la mise en œuvre de la stratégie de l'U.E., à créer une unité fonctionnant comme un centre de surveillance chargée de veiller à l'application cohérente de la

aucune mesure concrète dans le domaine de la P.E.S.D. n'a été mise en place dans ce cadre.

Les auteurs d'« Une Europe sûre dans un monde meilleur », présentée par M. Javier Solana, définissent les menaces auxquelles l'Union devra faire face mais reconnaissent l'ampleur des difficultés à surmonter :

> « L'Union européenne dispose d'un potentiel qui lui permettra, si elle parvient à devenir un acteur à part entière, de contribuer de manière importante aussi bien à faire face aux menaces qu'à tirer parti des possibilités qui se présenteront. Une Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aurait du poids sur la scène mondiale. Elle contribuerait ainsi à un système véritablement multilatéral conduisant vers un monde plus équitable et plus sûr»[23].

Le recours au conditionnel atténue l'impact politique que ce document pourrait avoir si le ton était plus affirmatif. Ce texte traduit nécessairement le résultat des divisions entre les Etats de l'U.E., notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. L'ambition de l'U.E. de devenir un acteur international en matière de sécurité et de défense est ainsi limitée par l'action de ses propres Etats membres[24]. Le rapport du Haut représentant se contente donc de propositions modestes.

Le rôle de l'U.E. sur la scène internationale est aussi développé par la Constitution qui fixe un certain nombre d'objectifs et intérêts à défendre et à promouvoir, prenant ainsi la forme d'un concept stratégique. Le préambule du Traité constitutionnel énonce l'objectif d'« oeuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde » [25]. L'U.E. affiche donc sa

---

stratégie de l'Union et d'assurer la collecte d'informations et de renseignements en liaison avec le Centre de situation. *Id.*

[23] *Bulletin U.E.*, 12-2003, pp. 8-24.

[24] Ce constat figure d'ailleurs dans le document « Une Europe sûre dans un monde meilleur » où il est affirmé que : « Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'U.E., elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres. L'aide extérieure de l'Union s'élève à un montant de quelque sept milliards d'euros par an ; or, les États membres y consacrent un montant total dix fois supérieur ».

[25] En matière de sécurité internationale, l'U.E. se donne les objectifs suivants : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux des enfants, ainsi qu'au strict respect et au développement du

volonté d'être un acteur des relations internationales, doté de responsabilités de sécurité mondiale. Toutefois, le Traité montre ses limites puisqu'il prévoit que « la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »[26] mais ne fait figurer cette compétence ni au titre des « compétences exclusives » ni dans les « domaines de compétence partagée ». Dans le Traité constitutionnel, il est uniquement précisé que la « Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres confèrent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui transfèrent ». Les objectifs de l'Union sont donc ceux sur lesquels les Etats membres s'accordent car toute décision doit être prise à l'unanimité. Or, les Etats ne partagent pas les mêmes objectifs au même moment. La mise en oeuvre d'une stratégie de sécurité européenne commune cohérente apparaît donc difficile. Confié au Conseil européen, la tâche de concevoir une stratégie pour l'Union sera conditionnée par les rapports de force nationaux. En qualifiant certaines compétences, comme la P.E.S.D. d'européenne mais en organisant des procédures de décision telles que le vote à l'unanimité afin que chaque Etat reste souverain de sa décision, l'Union européenne augmente les difficultés de l'élaboration d'une véritable politique européenne de défense.

De plus, la mise en place d'une politique étrangère et de défense commune continue de cohabiter avec les politiques étrangères nationales. Malgré la publication du concept stratégique de sécurité du Haut représentant, il n'y a pas de vision globale et les accords sont

---

droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations unies ». Traité instituant une Constitution pour l'Europe, *J.O.* C 169, 18 juillet 2003, pp. 1-105.

[26] Article I-15 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

circonstanciels. Ils se définissent selon la perception des menaces[27] ou a posteriori lorsque celles-ci se sont transformées en crise. Le conflit du Kosovo avait joué dans le sens d'une prise de conscience des Européens sur la nécessité de mettre en place une architecture de sécurité et de défense. Ces évènements ont en effet favorisé l'acceptation du gouvernement britannique de voir se développer le volet défense de la P.E.S.C., permettant d'aboutir au consensus qui s'est dégagé aux Conseils de Cologne et d'Helsinki. Toutefois, alors que tout le monde pensait le processus engagé après le Kosovo irréversible, la volonté du Royaume-Uni de s'affirmer en tant qu'ardent défenseur de la politique étrangère européenne s'est affaiblie au gré des crises. La solidarité de position dont a fait preuve l'Union européenne au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 s'est effritée lorsqu'il a fallu apporter des réponses pour combattre ce terrorisme. Or, édifier une défense européenne suppose l'élaboration préalable d'un concept commun de sécurité, lui-même inséparable de la politique étrangère commune et implique l'exercice en commun des souverainetés dans le domaine où l'action individuelle des Etats apparaît moins efficace qu'une action collective.

Certes, l'engagement américain reste essentiel en Europe mais les Etats européens savent, depuis les différents conflits dans les Balkans, qu'ils ne pourront compter sur les Etats-Unis que dans des cas déterminés. Aucun des Etats européens n'étant en mesure de se doter seul de l'ensemble des moyens indispensables à la gestion d'une crise, le recours à des forces multinationales inter opérables est nécessaire. Il s'agit pour l'Europe de remplir une exigence opérationnelle qui est elle-même guidée par des impératifs financiers puisque les contraintes budgétaires des différents Etats

---

[27] Le terme « menace » se définit comme « toute action ou intention de nature à porter atteinte à la sécurité d'un pays par le recours à des pressions militaires ». BUFFOTOT (Patrice), « Politiques de défense. La perception de la menace en Europe », *Arès*, volume XIII/3, SDEDSI, Grenoble, décembre 1992, p. 10.
« Le risque, à la différence de la menace qui est précise et qui a un auteur visible, se présente sous des formes complexes : il provient de directions multiples. Le risque est flou, il est fait de tout ce qui peut remettre en cause la stabilité d'une situation de sécurité établie. Le risque s'il n'est pas circonscrit peut provoquer des tensions, se transformer en une menace, aboutir à la crise et au conflit armé. » TERPAN (Fabien), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 658.

européens ne leur permettent plus de produire et d'acquérir la panoplie militaire complète pour la gestion des crises. Toutes ces exigences montrent la justification d'un système européen de défense mais la question centrale est de savoir jusqu'où les Etats sont prêts à aller, notamment en matière de souveraineté, pour participer à ce système. Il n'y a pas de défense sans une autonomie de décision, c'est-à-dire sans capacité d'évaluer une situation, de prendre une décision puis d'en imposer l'exécution en contrôlant la gestion d'une crise.

Or, malgré la volonté de mettre en place de nouvelles structures institutionnelles, la P.E.D. a brillé par son manque d'efficacité. Régie par les mécanismes et procédures de nature intergouvernementale, la politique européenne de défense se différencie nettement des autres politiques, notamment des politiques communautaires[28]. Le rôle moteur est tenu par le Conseil européen qui décide des grandes orientations. Le Conseil des ministres, secondé par différents organes tels que le Haut représentant pour le P.E.S.C. et le Comité politique et de sécurité (C.O.P.S.), est l'instance unique de décision. Les Etats souhaitant préserver leur influence sur la scène internationale, la Commission et le Parlement européen sont loin de disposer des prérogatives qui sont les leurs dans le domaine communautaire. La multiplicité des acteurs désirant intervenir affecte la cohérence et l'efficacité de la P.E.S.D. Pourtant, les inconvénients créés par l'éclatement institutionnel au stade de la formulation et par l'implication d'organes nombreux et concurrents pourraient être surmontés s'il existait une véritable volonté politique au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres et de la Présidence. Or, un tel agencement institutionnel[29] n'a fait qu'entraîner rivalités, chevauchements de compétences et confusion des tâches.

---

[28] « L'absence de vision claire sur le devenir de l'Union européenne et le difficile choix entre une logique communautaire et une logique intergouvernementale rendent la position européenne encore plus difficile. » ALIBERT (Christiane), « L'évolution vers une politique étrangère et de sécurité commune », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis) (dir.), *L'Union européenne et l'an 2000*, Montréal, Chaire Jean Monnet, Collection Etudes européennes, 1997, p. 249.

[29] « [l]' architecture (...) de la sécurité européenne est assez complexe, peut être même trop complexe pour être réellement efficace. » *Id.*, 227.

Si l'Union européenne veut occuper une place correspondant à son poids économique sur la scène internationale, elle doit remédier à son manque d'efficacité en matière de P.E.S.D. Cependant, la tâche est des plus difficiles car, en empiétant sur les domaines essentiels de souveraineté nationale, tels que le droit de battre la monnaie ou l'organisation de la sécurité et de la défense, l'Union européenne poursuit son processus d'intégration en touchant aux droits régaliens qui constituent la capacité d'action des Etats. Ayant déjà renoncé au droit de battre la monnaie, il est évident que les Etats seront peu enclins à abandonner totalement le domaine de la défense, bastion ultime de la souveraineté. En effet, et bien que les Etats étaient à l'origine de la dynamique de la P.E.S.D. à partir de 1999, ils ont été les premiers à freiner le processus d'intégration qui permettrait de mettre en place la politique de défense commune prévue par les traités.

Cette étude tentera de démontrer que les Etats sont les principaux acteurs du développement de la politique de défense européenne mais en sont aussi les principaux freins. Alors que l'essor fulgurant de la P.E.S.D. laissait présager la volonté des Etats d'ériger l'Europe en tant que puissance en lui donnant les moyens d'établir une politique étrangère, préalable nécessaire à toute politique de défense, l'analyse des mécanismes et institutions ne permet pas d'envisager une défense autonome à court terme. Dans les textes, les Etats affichent leur volonté de mettre en place des instruments et des procédures pour répondre à leurs besoins en matière de P.E.S.D. mais ils sont aussi soucieux de préserver leurs prérogatives dans l'un des derniers bastions de la souveraineté nationale. Il est donc important d'étudier en faveur de quel domaine la tendance va évoluer. Il s'agit de se demander si les Etats sont prêts à faire face au nouvel environnement de sécurité[30]. Si tel est le cas, on doit alors étudier quelles

[30] Pour M. Soldatos, la nécessité d'établir un projet politique de sécurité est liée à l'apparition d'un sentiment d'insécurité auquel les systèmes politiques ne peuvent, à eux seuls, répondre. Ainsi, dans les années cinquante, le projet de défense collective et d'assistance mutuelle de l'O.T.A.N. a été lié à la crainte d'une reprise de la politique d'agression de l'Allemagne. De même, le traité mettant en place la C.E.D. visait à doter l'Europe d'un moyen de défense collective, celui d'une armée européenne, en réponse au sentiment d'insécurité créé par la peur d'une agression soviétique ou d'une renaissance du militarisme allemand. Il en a été aussi ainsi

sont les capacités du système actuel à répondre aux nouvelles demandes et envisager les réformes à apporter pour une plus grande efficacité. Entre volonté de donner une place significative à l'U.E. sur la scène internationale et désir de rester un acteur à part entière dans les affaires mondiales, les Etats doivent définir la structure institutionnelle et militaire qui répondra le mieux à leurs attentes. Les améliorations institutionnelles sont alors le baromètre de la volonté des Etats. Si le choix d'un mode de fonctionnement intergouvernemental est la cause principale de dysfonctionnement de la P.E.S.D., c'est en premier lieu parce qu'il manifeste les réticences des Etats. Ce choix de l'intergouvernemental, fait par les Etats membres, pourrait tout de même permettre d'assurer la cohérence entre les aspects politique étrangère et militaire, nécessaire pour édifier une politique d'ensemble opportune pour le traitement des crises.

La partie I de notre étude sera consacrée à l'analyse de la multiplicité des acteurs intervenant dans la P.E.S.D. et pour bien comprendre les obstacles que représentent ces différents niveaux, nous aborderons la question des diverses sphères d'influence, la place des institutions supranationales et l'utilisation des moyens. Tout d'abord, l'Union européenne souffre d'un manque de visibilité sur la scène internationale dû à la concomitance de plusieurs représentants potentiels. Ce problème doit d'abord être réglé parce qu'une défense européenne est difficilement concevable sans une autorité politique commune ressentie comme légitime par les peuples de l'Union envers laquelle ces peuples éprouveraient fortement le sentiment d'une communauté de destin[31]. La communauté suppose un sentiment de solidarité, la conscience d'intérêts communs et l'attachement à des valeurs partagées, ce qui représente la notion de nation européenne qui n'existe pas pour l'instant.

---

pour l'U.E.O. qui a été fondée sur un projet politique de sécurité conçu en fonction de la crainte que ses membres éprouvaient à l'égard de l'U.R.S.S. SOLDATOS (Panayotis), *Vers une sociologie de l'intégration communautaire européenne*, Belgique, Vander éditeur, 1976, p. 108.

[31] « L'esprit de défense européenne présuppose un état d'esprit communautaire. » GROSSER (Alfred), « Un esprit de défense pour l'Union européenne ? », *Les Cahiers de Mars*, n°160, 1er trimestre 1999, Paris, p. 104.

Cette question de l'interaction des divers acteurs et de son efficacité mérite d'être étudiée afin de savoir si elle est un facteur plutôt favorable ou non à la P.E.D. La place, le rôle et la collaboration des différents intervenants de la politique européenne de défense est en effet l'un des principaux défis que l'U.E. doit relever. La multiplicité des acteurs n'engendre pas forcément l'effectivité de la politique et il nous appartient d'identifier quelle institution permettrait d'assurer plus d'efficacité à la P.E.D. Il s'agit aussi de se demander si l'identification d'une personnalité capable d'accorder une plus grande visibilité de l'U.E. sur la scène internationale et de coordonner les positions des Etats membres serait un gage de progrès pour la politique européenne de défense. Mais cette étude des différents acteurs est aussi nécessaire pour analyser la place des Etats dans le système architectural de la P.E.D. Il importe en effet de voir comment les Etats peuvent, par le biais des institutions ou de façon autonome, influer sur l'élaboration de la politique européenne de défense et rendre plus ou moins facile la relève des défis.

Ensuite, l'analyse des acteurs de la P.E.S.D. nécessite d'étudier la place de la Commission et du Parlement européen dans un domaine où la plupart des Etats ne souhaitent pas leur voir jouer de rôle. Ces deux institutions ont donc des responsabilités réduites dans la politique européenne de défense. Le rôle du Parlement européen en matière de défense est minime et le problème de la légitimité démocratique des décisions prises en matière de P.E.S.D. se pose donc. Nous devons nous y référer afin de voir si la mise à l'écart de ces deux institutions est un obstacle à l'élaboration d'une P.E.D. efficace. Enfin, nous verrons si, parmi les différentes procédures que sont le recours à l'unanimité, les stratégies, positions et actions communes ou encore les coopérations renforcées, certaines peuvent être favorables au développement de la P.E.D.

Dans la seconde partie, nous verrons que pour répondre aux problèmes liés à la multiplication des crises en Europe ou hors d'Europe, l'Union européenne doit relever les défis militaires qui lui permettront de

mettre en œuvre la politique européenne de défense qu'elle aura définie[32]. Afin de voir si l'Union a le potentiel suffisant, il importe de revenir sur les différents mécanismes qui ont déjà été mis en place pour étudier le bénéfice que l'U.E. pourrait en retirer. L'étude des différentes contributions des Etats à la force de réaction européenne est importante car elle doit permettre d'analyser dans quelle mesure ceux-ci sont favorables au développement de la P.E.D. De plus, les relations de la force de réaction européenne avec d'une part l'O.T.A.N. et d'autre part l'O.N.U. déterminent quelles sont les limites mais aussi les potentialités de la politique européenne de défense.

L'étude de ces différents aspects montre que les Etats sont des acteurs incontournables de la P.E.S.D. et qu'ils sont au cœur de son développement. Trois possibilités peuvent être envisagées. La première concernerait une politique de défense qui pourrait évoluer vers une union intergouvernementale, coordonnant une série d'agences, procédant de coopérations renforcées. Dans ce cas, l'Union européenne ne pourrait pas, au plan international, jouer le rôle d'une puissance indépendante, autrement que par le dédoublement fonctionnel des Etats. Le deuxième scénario reviendrait à faire évoluer l'Union européenne vers un statut d'Etat fédéral dans lequel les Etats transféreraient à des instances supranationales les prérogatives essentielles de leur souveraineté. Le troisième cas prendrait appui sur la méthode communautaire et viserait à doter l'Union européenne d'un véritable gouvernement résultant d'une synergie accrue entre la Commission et le Conseil, unifiée par le leadership d'un président élu directement ou indirectement et d'un Parlement susceptible de fonctionner en coordination avec les parlements nationaux. Un tel système tendrait vers un modèle de fédéralisme.

---

[32] « Une politique étrangère commune, digne de ce nom, n'exige pas seulement des points de vue communs, des stratégies communes, mais également des mécanismes de décision rapides et effectifs, ainsi qu'une armée puissante et un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies. Tout le monde le ressent. Mais sommes-nous prêts ou doit-on à nouveau perdre dix précieuses années ? ». SACK (Jörn), « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *R.A.E.-L.E.A.*, n°1, 2001-2002, Alain M. Mys éditeur, Bruxelles, p. 38.

La forme que doit revêtir la P.E.D. n'est pas encore définie et oscille entre une étape de l'intégration européenne et un type plus progressif de coopération en matière de défense. La stratégie de la coopération tend à rapprocher et à coordonner les politiques menées par les Etats, dans le respect de leur souveraineté respective, en privilégiant les décisions prises à l'unanimité. La stratégie de l'intégration cherche à réaliser l'Union économique et politique de l'Europe en transférant certaines compétences, relevant de la souveraineté des Etats à des instances administratives et électives transnationales. Elle s'inspire du principe de supranationalité et privilégie la prise de décision à la majorité. La P.E.S.D. est déjà une sorte de coopération mais notre étude tentera d'analyser si la condition pour qu'elle continue son développement ne serait pas qu'elle tende vers plus d'intégration. Afin de comprendre l'enjeu du processus d'intégration dans le domaine de la politique de défense européenne, il est important de définir le concept même d'intégration.

L'intégration est généralement définie comme le développement de rapports économiques et sociaux créant une interdépendance croissante entre les Etats. La notion d'intégration se définit en droit international public comme « la fusion de certaines compétences étatiques dans un organe superétatique ou supranational »[33]. Elle signifie aussi « le processus par lequel les Etats mettent en place des mécanismes visant à renforcer leur cohésion mutuelle et leurs rapports de solidarité, en vue de partager, ou même de confondre leur souveraineté respective. »[34]. Dans une approche sociologique, l'intégration politique se situe à deux niveaux. D'une part, sur le plan interne, l'intégration peut être définie « comme un processus tendant à réunir des individus ou des groupes d'individus de manière à faire un système politique interne et/ou à établir une interdépendance plus étroite entre les membres (individuels ou collectifs) du corps social d'un système politique interne visant à la maximisation de la cohésion systémique »[35]. D'autre part, sur le plan international, l'intégration politique

---

[33] GUILLIEN (Raymond), VINCENT (Jean), *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 4ème édition, 2003, p. 215.
[34] SENARCLENS (Pierre de), *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, Compact, 4ème édition, 2002, pp. 139-140.
[35] SOLDATOS (Panayotis), *op.cit.*, p. 23.

est « un processus complexe de régulation qui rassemble des systèmes nationaux ou internationaux en un cadre unique (système politique commun) et/ou qui tend à l'augmentation du degré de compatibilité des composantes structurelles desdits systèmes entre elles et avec celles du cadre systémique unique »[36]. Selon cette approche sociologique, l'étape ultime consiste alors en l'extinction des systèmes politiques nationaux qui laissent la place à un système politique commun.

Toutefois, selon les théories dominantes, le succès de l'intégration n'aboutit pas forcément à la disparition des différentes parties composantes dans le nouvel ensemble mais peut conduire à une plus grande « congruence ainsi qu'à la disparition progressive des particularismes incompatibles avec les buts, règles et principes communs. »[37]. En effet, l'intégration peut être comprise comme « l'expression de choix politiques visant à la défense d'intérêts nationaux. Les compétences que les Etats attribuent aux instances européennes, la part de souveraineté qu'ils lui confient, manifestent le degré de leur convergence politique »[38]. Ainsi, l'établissement d'institutions disposant de pouvoirs supranationaux[39] a marqué dès le départ l'orientation politique de l'intégration européenne.

Cependant, concernant les questions relevant de la « high politic » [40], notamment la politique de sécurité et de défense, le processus d'intégration se heurte toujours à des résistances politiques et découlent souvent de

---

[36] *Id.*
[37] LARAT (Fabrice), « Histoire politique de l'intégration européenne (1945-2003) », *Notes et études documentaires*, n°5173, juillet 2003, La Documentation française, Paris, p. 116.
[38] SENARCLENS (Pierre de), *op.cit.*, p. 146.
[39] Deux logiques président à l'édification de l'U.E. : la supranationalité et la coopération intergouvernementale. La première logique est celle qui a présidé à la mise en place de la C.E.C.A. et de la C.E.E. Elle institue une organisation internationale qui limite l'exercice, reçoit des transferts, ou assure la mise en commun, de parcelles de la souveraineté des Etats membres. Cette organisation s'appuie sur un droit commun, le droit européen. La seconde logique est celle qui préside notre domaine d'analyse et que nous étudions dans le cadre de ce développement. QUERMONNE (Jean-Louis), *Le système politique de l'Union Européenne*, 4ème édition, Montchrestien, Clefs politique, Paris, 2001, 160 p.
[40] La « haute politique » concerne le rang international.

compromis élaborés entre chefs d'Etat et de gouvernement[41]. Quels que soient les progrès réalisés dans l'intégration des secteurs de « low politics »[42], l'intégration réelle des domaines de « high politics » qui affaiblirait l'Etat est malaisée. La défense étant le cœur de la souveraineté nationale, son introduction dans le champ d'une intégration plus poussée est difficilement envisageable parce que les intérêts politiques internes des Etats membres empêchent que des secteurs aussi sensibles que la sécurité et la défense ne soient cédés à un contrôle supranational[43]. La réalisation d'une politique extérieure et de sécurité commune[44] est une entreprise difficile parce qu'elle touche des domaines dans lesquels les conflits d'intérêts sont importants, les conceptions des politiques nationales et européenne parfois antagonistes. Trois conditions doivent être réunies pour faciliter l'intégration[45] : la supériorité des gains de la coopération par

---

[41] Pour M. Soldatos, les conditions d'intégration qui sont à l'origine de la création de l'appareil systémique des Communautés européennes ont été déterminées par deux éléments. D'une part, les hommes politiques, qui ont conçu ce projet politique, ont dû prendre en compte une partie de la réalité objective. D'autre part, ce projet politique est « le fruit de compromis, issus de longues et rudes négociations entre les autorités des sous-systèmes nationaux ; c'est pourquoi certaines conditions n'ont pas été suffisamment explicitées dans le projet politique, faute d'accord sur la politique à suivre. » SOLDATOS (Panayotis), *op.cit.*, p. 94.

[42] Cela concerne la sécurité nationale et la politique courante, c'est-à-dire les secteurs fonctionnels. « L'intégration est en grande partie une question d'ordre économique. Pour réussir, elle implique une conjoncture de croissance continue. Par contre une alliance cesse de répartir des bénéfices entre ses membres une fois que la menace qui a suscité sa création a disparu. Les tâches et les fonctions des deux processus sont radicalement différentes ». COLSON (Bruno), *Europe : repenser les alliances*, Paris, Economica, Bibliothèque stratégique, 1995, p. 74.

[43] Pour M. Andrew Moravcsik, la progression du processus d'intégration s'est faite par les Etats qui ont exprimé leurs préférences nationales et qui ont su les faire respecter par leur pouvoir de négociation. MORAVCSIK (Andrew), *The Choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

[44] « En matière de poursuite de l'intégration, le terme de P.E.S.C. indiquait clairement qu'il s'agissait d'établir une politique commune. Cela constituait une différence qualitative par rapport à la méthode précédente, informelle et peu fructueuse, qui s'était progressivement développée depuis les années 1970, la Coopération politique européenne (C.P.E.). De plus, le qualificatif *commune* semblait, à première vue, placer la P.E.S.C. au même niveau que les questions de politiques communes propres au premier pilier de l'U.E. (comme la politique agricole commune). L'établissement d'actions communes et de politiques communes comme nouveaux instruments juridiques contraignants de la P.E.S.C. indiquait également ce caractère clairement commun » KEUKELEIRE (Stephan), « La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 537.

[45] IRONDELLE (Bastien), « Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique? », *La revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-3, P.U.F., Paris, pp.84-85.

rapports aux pertes de prestige et de souveraineté, la convergence suffisante des intérêts des Etats et la protection des intérêts des grands Etats[46]. Ces trois éléments placent l'Etat au centre de la progression du processus d'intégration et rejoignent en cela les principes des théories réalistes[47]. Ces trois facteurs peuvent se traduire concrètement par le choix entre la mise en place d'institutions spécialisées ou le développement du rôle des organes communautaires, reflétant ainsi la supériorité de la coopération voire de l'intégration sur l'action individuelle des Etats. Ils se manifestent aussi, lorsque les Etats s'accordent, par le souhait de l'élaboration d'une politique commune en matière de défense, politique qui n'est possible qu'avec l'assentiment et la participation des grands Etats.

Ces trois éléments ne peuvent toutefois se développer que dans un environnement favorable, créé par trois types de motivations[48]. Tout d'abord, il y a les facteurs externes qui consistent dans la perception des menaces extérieures. Ensuite, la définition d'intérêts communs représente une dimension utilitaire de l'intégration. Enfin, l'identification d'un projet politique porté par l'Union représente la dimension identitaire de l'intégration. Ces trois facteurs favorisent l'élaboration d'un « système »[49] de P.E.S.C. articulé sur quatre niveaux. Les politiques étrangères nationales, caractérisées par l'exercice de la souveraineté, constituent le premier niveau. Le deuxième niveau se situe dans les coopérations interétatiques auxquelles participent l'ensemble ou certains des Etats membres sous une forme flexible de coopérations fonctionnelles[50]. Un troisième niveau concerne les coopérations interétatiques organisées dans

---

[46] La première mise en œuvre de la stratégie de l'intégration appliquée à la construction politique européenne résulte de la convergence entre une conjoncture internationale de crise, la guerre froide, et une volonté politique d'innovation avec la mise en place de la C.E.C.A. QUERMONNE, (Jean-Louis), *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs politiques, 2002, p. 14

[47] Ces théories qui servent de cadre à notre analyse seront développées plus loin.

[48] REMACLE (Eric), « De l'euro à la P.E.S.C., d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un « acteur » international », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, pp. 489-491.

[49] MONAR (Jorg), « The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity for External Action? », *European Foreign Affairs Review*, 2(3), 1997, pp. 413-432.

[50] Il s'agit par exemple de création de forces multinationales comme l'Eurocorps.

le cadre institutionnel unique de l'Union. Le dernier niveau[51] se concrétise dans les domaines où l'Union dispose de compétences exclusives et de la personnalité juridique lui permettant de signer des accords.

Cette architecture est caractéristique du fonctionnement de l'Union européenne, au sein duquel continuent de cohabiter plusieurs niveaux d'actions : les Etats membres agissant ou non dans le cadre du Traité, les décisions prises dans le cadre d'instances intergouvernementales et celles prises par les institutions supranationales. Dans ce dernier cas, l'Union européenne se distingue des autres organisations internationales par l'importance de ses buts politiques et des moyens dont elle dispose pour que les décisions de ses organes soient directement applicables dans les Etats. Le principe de subsidiarité[52] vise à opérer un équilibre entre l'action publique de la Communauté et celle des Etats, sans pour autant figer leurs rapports[53]. Ainsi, agissant comme une organisation d'intégration, elle bénéficie de transferts de compétences qui lui permet d'atteindre directement les populations des Etats membres et fonctionne grâce à des organes administratifs qui agissent dans « l'intérêt général de la communauté » selon l'article 157§2 du Traité de Rome. Par contre, son autonomie est limitée aux seuls domaines où son action est plus efficace que celle des Etats[54]. Les organisations d'intégration montrent une grande

---

[51] Ce niveau correspond au premier pilier. Les trois communautés, c'est-à-dire la Communauté Européenne, la Communauté du Charbon et de l'Acier, la Communauté de l'Énergie Atomique, la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, la Coopération en matière de police et de justice forment les trois piliers de l'Union Européenne. La défense est rattachée au pilier de la P.E.S.C. Le texte de la future Constitution veut supprimer la structure en piliers et instituer un cadre institutionnel unique, avec un seul texte. Article I-18 du Traité instituant une Constitution européenne. Des trois piliers de l'Union Européenne, le domaine le plus incertain reste celui de l'intégration politique, et en particulier celui de la défense.

[52] CLERGERIE (Jean-Louis), *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, Paris, 1997, 126 p.

[53] L'article I-9 du texte de la Constitution permet de pérenniser le principe de subsidiarité en affirmant que l'exercice des compétences de l'Union est régi « par les principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Le paragraphe 3 de l'article I-9 précise que ce principe vaut pour les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, donc des domaines de compétence partagée ou dans les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément.

[54] Les organisations d'intégration disposent de pouvoirs plus étendus à l'égard des Etats que les organisations de coopération. Les organisations de coopération associent les Etats qui sont représentés par leur gouvernement. Ce sont des instruments créés par les Etats sans capacité de se substituer à eux. ROCHE (Jean-Jacques), *Relations internationales*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 2ème édition, 2001, p.

capacité d'adaptation mais une faible visibilité sur la scène interétatique. Ainsi, l'influence de l'Union européenne reste circonscrite aux domaines économiques et commerciaux pour lesquels la Commission, organe supranational, est chargée des négociations mais les activités diplomatique et militaire, dans lesquelles un transfert de compétences équivaudrait à un abandon de souveraineté, restent faibles. Il sera donc utile d'analyser quels seront les niveaux d'action privilégiés de la P.E.S.D. afin de déterminer si elle se développe davantage dans le cadre d'une entreprise de coopération ou si elle tend à se rapprocher d'une organisation d'intégration.

Afin d'étudier quelles sont les conditions de développement de l'intégration en matière de défense européenne, nous avons choisi de donner à ce travail une dimension empirico-descriptive. L'objectif premier est de présenter les évolutions en cours sur le plan politique, institutionnel ou industriel. Cette thèse repose sur un modèle intergouvernemental d'analyse, inspiré par les principes de base du paradigme réaliste des relations internationales. En effet, deux paradigmes principaux dominent l'étude de l'intégration européenne. Le premier est un paradigme intergouvernementaliste qui s'est développé dans l'approche réaliste et qui servira de cadre d'analyse à ce travail. Le second est un paradigme fonctionnaliste. Selon les théories fonctionnalistes, le processus amorcé dans un domaine est capable de déborder (spill over) automatiquement dans d'autres. Ainsi, une intégration dans le domaine économique telle que la mise en place de l'Union économique et monétaire doit conduire à une intégration des institutions et des politiques, notamment de sécurité[55]. Des

---

167. Pour M. Jean-François Guilhaudis, les Communautés européennes s'apparentent par de nombreux éléments au droit fédéral. En effet, il existe un partage de compétences entre l'Union et les Etats qui est garanti par le principe de subsidiarité et le contrôle juridictionnel, des institutions autonomes, un réel pouvoir législatif auquel participent ces institutions autonomes, la primauté de la règle communautaire sur toute règle nationale contraire et l'applicabilité directe du droit communautaire. L'évolution d'une construction communautaire basée sur des questions économiques vers une construction communautaire plus politique est un « signe de renforcement du fédéralisme ». GUILHAUDIS (Jean-François), *Relations internationales contemporaines*, Paris, JurisClasseur, Litec, Manuels, 2002, p. 187. Nous verrons que l'Union est loin de devenir une fédération.

[55] La coopération entre les Etats s'est articulée sur la base de compétences partagées ou concurrentes mal définies dont la délimitation s'est établie au coup par coup en fonction des objectifs à atteindre. En effet, l'Union européenne ne dispose d'aucun acte fondateur fixant de façon claire une répartition des

effets de spill over doivent orienter, selon les fonctionnalistes, le processus d'intégration européenne qui échappe au contrôle des gouvernements nationaux pour concerner les domaines de la haute politique : la politique étrangère et la défense. Le fonctionnalisme part du principe que l'Etat n'est pas un acteur unifié et que la définition de l'intérêt national découle d'un processus pluraliste dans lequel le gouvernement négocie avec des bureaucraties et des groupes d'intérêts. L'intégration européenne procède de l'action d'entrepreneurs bureaucratiques au sein des Etats, des institutions communautaires et d'effets de spill over non planifiés[56]. Selon une lecture fonctionnaliste de la construction européenne, la dynamique institutionnelle est le moteur de l'intégration. Pour les fonctionnalistes, la P.E.S.D. serait la convergence de trois dynamiques : les changements affectant les élites politiques et leurs intérêts, la prise de conscience par les opinions publiques de la nécessité d'une défense européenne et les restructurations industrielles.

---

compétences exclusives entre elle-même et les Etats membres. Sont toutefois considérées comme telles la P.A.C., la politique de la pêche, la politique commerciale extérieure, la politique de la concurrence, les principes fondamentaux de la politique des transports, la régulation du marché intérieur et la politique monétaire. Mais dans aucun secteur l'intervention des Etats n'est exclue. Aucune disposition n'évoque l'existence de compétences exclusives au profit des Etats. C'est cette flexibilité qui a permis au phénomène de spill over d'étendre progressivement le champ d'action communautaire. Toutefois, ce phénomène de spill over n'est pas automatique, sans quoi l'Europe serait un processus aux extensions totalement incontrôlées par ses Etats membres et la réalisation de l'Union économique génèrerait quasi-automatiquement l'Union politique. Or, le passage de l'une à l'autre implique l'existence d'une volonté politique et présuppose une convergence d'intérêts entre ces Etats. L'idée fonctionnaliste rend ainsi mal compte des raisons propres à chacun d'Etats qui les a poussés à agir. De plus, Ernst Haas reconnaît lui-même que certains secteurs politiques ont une autonomie inhérente et que tous n'ont pas le même potentiel de spill over et qu'une institution centrale supranationale puissante est donc nécessaire afin d'intégrer les domaines relevant de la high politic, que les Etats membres considèrent comme l'essence même de leur souveraineté nationale. ANDREANI (Gilles), « Why Institutions Matter », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, pp. 82-83. BARREA (Jean), *Théories des relations internationales. La grammaire des évènements*, Louvain-la-Neuve, Artel, 3ème édition, 1994, pp. 289-310. HAAS (Ernst B.), *Beyond the Nation-State*, Stanford, Standford University Press, 1964.

[56] « L'approche fédéraliste-fonctionnaliste en tant que doctrine politique d'intégration consiste en la thèse qu'une intégration par étapes, animée, dans un cadre supranational, par des techniciens et des bureaucrates disposant d'un pouvoir autonome de répartition des valeurs, est susceptible de déboucher sur une intégration politique globale ». SOLDATOS (Panayotis), *op.cit.*, p. 137.

Le paradigme réaliste que nous privilégions, envisage la défense européenne essentiellement comme une négociation entre des Etats-nations qui poursuivent de façon rationnelle leurs intérêts nationaux. Ces théories réalistes s'appuient sur différents postulats[57]. Elles considèrent tout d'abord que les acteurs les plus importants de la politique internationale sont des entités politiquement organisées, les Etats. Si les réalistes reconnaissent l'existence de l'O.N.U. et du droit international, ils affirment toutefois que les Etats coexistent dans l'anarchie internationale. De plus, l'objectif des Etats serait de maximiser leur sécurité ou leur puissance. Enfin, la distribution de cette puissance entre les Etats affecterait l'action des dirigeants politiques qui adoptent le plus souvent des politiques instrumentales ou rationnelles afin d'obtenir puissance ou sécurité.

Privilégiant une explication reposant sur les agents et conceptualisant l'Etat comme un acteur unitaire, le paradigme intergouvernementaliste prend corps dans l'approche réaliste et repose sur trois postulats : unicité et rationalité de l'acteur étatique, exercice du pouvoir comme rapport de force entre Etats poursuivant leur intérêt national, distinction entre la haute politique qui concerne le rang international et la sécurité nationale et la politique courante qui concerne les secteurs fonctionnels. Dans la perspective réaliste, la défense européenne serait une contradiction dans les termes, les Etats ne pouvant partager leur souveraineté dans le domaine de la défense. Cependant, les réalistes avancent trois arguments qui pourraient néanmoins plaider pour une défense européenne : le modèle de l'intégration dans le domaine de la P.E.S.D. est le modèle étatique, la P.E.S.C. ne sera efficace que soutenue par une capacité militaire, la puissance militaire et la force armée sont des instruments utiles et efficaces. Ces arguments constituent le support des études empiriques. Dans le cadre de ce travail, nous partirons de cette base afin d'étudier le système institutionnel qui gouverne la politique européenne de défense ainsi que les capacités militaires dont l'Union européenne accepte de se doter afin de mettre en œuvre la politique définie. Nous tenterons de définir les principales lacunes que la P.E.D. doit combler afin que l'Union européenne puisse

---

[57] SMOUTS (Marie-Claude), BATTISTELLA (Dario), VENNESSON (Pascal), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, pp. 418-421.

devenir un acteur international avec une identité claire, un mécanisme de décision et des capacités opérationnelles pour mener d'authentiques politiques. Ce sont ces éléments qui permettront d'affirmer le rôle de l'Union dans le contexte international.

Selon le courant réaliste, l'évolution de la construction européenne ne s'est pas réellement écartée du modèle d'une alliance entre Etats, dans la mesure où ceux-ci en sont toujours demeurés la source et le moteur. Pour M. Andrew Moravcik[58], la présence d'instances transnationales telles que la Commission, le Parlement européen ou la Cour de justice des Communautés européennes sont des éléments de la stratégie des Etats qui restent les maîtres de l'organisation. L'importance de l'Etat en tant qu'acteur de la construction européenne peut être discernée dans le résultat des grandes négociations européennes dont l'étude permet de dégager trois conclusions principales : tout d'abord, les grands choix en faveur de l'intégration européenne sont le reflet des préférences des gouvernements nationaux et non des institutions supranationales. Ensuite, ces préférences rendent compte de l'équilibre d'intérêts économiques internes à l'Etat. Enfin, l'issue des négociations dépend du pouvoir de négociation respectif des Etats[59].

Ainsi, les négociations ayant abouti au Traité de Nice ont souligné la prépondérance de la méthode intergouvernementale dans laquelle chaque Etat essaie de défendre au mieux ses intérêts[60]. De même, la Convention est un bon exemple d'analyse des comportements des Etats dans les négociations internationales qui a fait apparaître « la prédominance des

---

[58] MORAVCSIK (Andrew), *The Choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

[59] Certaines décisions se négocient à l'occasion de réunions de caractère intergouvernemental dans le cadre desquelles, les parties cherchent à « définir les termes d'une décision en tenant compte de leurs intérêts respectifs et au prix de concessions mutuelles. Le résultat de leur concertation repose donc, essentiellement, sur la technique de la décision négociée ». SOLDATOS (Panayotis), *op.cit.*, p. 157.

[60] « En particulier, l'élimination de la Commission lors des « confessionnaux » qui ont permis à la France de discuter avec chacun des quatorze Etats membres », BERROD (Frédérique), PIETRI (Martin), « Nice ou la victoire des Etats membres », *Europe*, n°1, janvier 2001, Editions du Juris-Classeur, Paris, p. 3.

comportements stratégiques »[61]. Les premiers débats, tenus pendant le premier semestre 2002, ont paru être dominés par un dialogue impartial dont le but était de parvenir à un accord partagé. Toutefois, les divergences commencèrent à poindre dès le second trimestre 2002 avec la présentation des rapports des différents groupes de travail qui mit à jour l'absence de consensus sur des points essentiels[62], ce qui conduisit au retour à une logique intergouvernementale. Les sujets les plus sensibles ne furent plus traités dans le cadre de petits groupes de réflexion dans le cours du premier trimestre 2003 et les représentants des gouvernements commencèrent à négocier essentiellement entre eux, présentant des contributions écrites et des propositions d'amendement. Le texte final n'est qu'un « état des préférences initiales des (...) gouvernements »[63].

Le débat sur l'équilibre institutionnel de l'Union fit apparaître les positions des Etats et mit en jeu des coalitions d'acteurs de poids équivalent. Des divisions profondes existaient notamment sur le mode de désignation de la Commission, la présidence du Conseil européen, les formations du Conseil, le statut du ministre des Affaires étrangères de l'Union et le calcul de la majorité qualifiée. Les dissensions opposaient les petits Etats qui souhaitaient renforcer le Parlement européen, leur représentation au sein de la Commission et défendre le système de la Présidence tournante au sein du Conseil aux grands Etats qui voulaient essentiellement consolider le rôle du Conseil européen, conserver un poids déterminant dans les votes du Conseil et diminuer la taille de la Commission[64]. Le traité constitutionnel donne finalement satisfaction aux grands Etats en proposant une présidence stable du Conseil européen et rassure les petits Etats en maintenant une forme réduite de rotation dans la présidence du Conseil. La plus grande partie des dispositions de la

---

[61] MAGNETTE (Paul), « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, volume 54, n°1, février 2004, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 5-42.

[62] Les débats relatifs à la P.E.S.D. ont été dominés par les divisions traditionnelles entre les partisans de la méthode communautaire et les adeptes de la procédure intergouvernementale. *Id.*, p. 25.

[63] *Id.*, p. 26.

[64] MAGNETTE (Paul), NICOLAÏDIS (Kalypso), « Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre », *Note de recherche de la Fondation Notre Europe*, n°25, 2003.

Constitution résulte des préférences nationales, exprimées par les gouvernements et les matières institutionnelles ont fait l'objet de débats mettant en lumière les intérêts des Etats, opposant souvent les grands aux petits. La Convention a donc procédé de marchandages entre les Etats qui ont essayé de faire prévaloir leurs intérêts.

En choisissant de placer l'examen de l'évolution du processus d'intégration dans le domaine de la défense européenne dans le cadre de la théorie intergouvernementaliste, nous essaierons de comprendre comment les gouvernements agissent en tant qu'acteurs rationnels pouvant se plier aux contraintes des négociations européennes et au processus d'intégration qu'elles entraînent lorsqu'ils en retirent des bénéfices économiques et politiques[65]. M. Andrew Moravcsik a tenté de démontrer que les Etats contrôlent le processus d'intégration en étant guidés par leurs objectifs économiques. La mise en place des institutions et de mécanismes supranationaux leur permet de réaliser leurs propres intérêts matériels et de répondre à des contraintes stratégiques et politiques[66]. Pour les intergouvernementalistes, la défense resterait en dehors du champ de l'intégration supranationale à cause des intérêts politiques internes des Etats membres qui sont peu enclins à céder à un contrôle supranational des secteurs comme la défense. Toutefois, les changements dans les relations internationales ont permis une évolution des paradigmes dans ce domaine.

En effet, pour les néoréalistes, la fin de la guerre froide a radicalement changé le contexte international, ouvrant la nécessité pour les Etats membres d'envisager sous un nouvel angle l'éventualité d'une politique européenne de défense. L'approche intergouvernementaliste est centrée sur le rôle des acteurs donc des Etats, ce qui permet d'expliquer l'évolution qu'a connu le domaine de la défense à la fin des années 90. En effet, auparavant, c'étaient les Etats, en particulier le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui avaient réussi à maintenir la défense en dehors de l'intégration européenne. Lors de la Conférence Intergouvernementale de

---

[65] SENARCLENS (Pierre de), *op.cit.*, p. 145.
[66] MORAVCSIK (Andrew), *A Choice for Europe: Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, MacMillan, 1999.

1997 qui a conduit au Traité d'Amsterdam, ce sont l'Allemagne et la France qui ont mené les négociations. Enfin, c'est la convergence d'intérêts entre la France et le Royaume-Uni qui a permis de donner une nouvelle impulsion à la P.E.S.D., avec la Déclaration de Saint-Malo de 1998[67].

Mais avant d'arriver à ce stade, la P.E.D. a connu une évolution longue et chaotique. En effet, dans le deuxième pilier, le processus d'intégration est limité et l'une des raisons majeures que l'on peut invoquer pour expliquer ce blocage est la réticence des États à céder ou à partager une partie de leur souveraineté. Comme l'écrit Mme Mireille Delmas-Marty, « la souveraineté nationale est évidemment un frein à l'idée d'Europe et la subordination suppose un abandon de souveraineté qui paraît difficilement acceptable au stade actuel de l'histoire »[68]. D'une part, cet abandon de souveraineté ne paraît pas fondamentalement nécessaire dans le sens où il ferait perdre la diversité et la pluralité des traditions, des ordres juridiques, des états d'esprit qui font la richesse de l'Europe. D'autre part, le spectre de la supranationalité a déjà fait échouer le premier projet de défense européenne dans les années cinquante[69]. Mais il faut bien comprendre que

---

[67] Selon Helene Sjursen, le changement d'attitude britannique pourrait s'expliquer à la fois par une volonté du gouvernement de M. Tony Blair d'occuper une plus grande place en Europe et de jouer un rôle de leadership en matière de sécurité et de défense et par une « frustration » à l'égard des Etats-Unis. SJURSEN (Helene), « The Common Foreign and Security Policy », in ANDERSON (Svein), ELIASSEN (Kjell) (eds), *Making Policy in Europe*, Londres, Sage, 2ème édition, 2001, p. 195.

[68] DELMAS-MARTY (Mireille), « Vers une autre logique juridique : à propos de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme », *Recueil Dalloz Sirey*, 1988, Paris, p.221.

[69] La C.E.D. a été le premier projet de défense européenne dans les années cinquante. Il a été décidé en réaction à la Guerre de Corée et aux menaces que faisaient peser l'U.R.S.S. et ses alliés. Les États-Unis souhaitaient que les Européens prennent une part plus active dans leur propre défense, ce qui se traduisait pour les États-Unis par le réarmement de l'Allemagne. La France étant hostile à cette idée, a proposé un projet qui transposait dans le domaine militaire les principes et l'organisation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Jean Monnet, initiateur du projet, expliquait ainsi ses motivations : « Pour sauver la construction européenne il n'y a qu'une solution : la constitution d'une armée européenne. La France doit proposer cette solution. Celle-ci s'inspirera des principes et des indications déjà arrêtés dans la Déclaration du 9 mai ». Cité dans REUTER (Paul), « L'origine du projet de communauté européenne de défense : souvenirs et réflexions », Humanité et droit international, *Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Pédone, 1991.
Le Traité de Paris du 27 mai 1952 posait les bases d'une communauté européenne de défense. Il prévoyait la mise en commun par les États signataires (la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la France) de la

ce qui se joue en réalité derrière le débat supranationalité – intergouvernementalisme, c'est la forme que l'on veut donner à l'Union européenne.

En effet, l'importance de la notion d'intégration est aussi liée au débat sur la nature de l'Union européenne et sa définition en tant que fédération, confédération ou organisation *sui generis*. Les discussions sur le projet de Communauté européenne de défense (C.E.D.) et sur le projet de Communauté politique ont rappelé la permanence du débat entre fédération et confédération[70] dans l'histoire de la construction européenne. L'Union

---

fonction de défense militaire qui devait être assumée par une institution à caractère supranationale : la Communauté Européenne de Défense. Le Traité prévoyant la disparition des armées nationales, les États renonçaient donc à leur souveraineté en matière militaire. Or, la souveraineté militaire est un élément essentiel du statut de l'État indépendant et souverain, non seulement sur le plan interne mais aussi sur le plan international.
Les partenaires de la France ont rapidement ratifié le Traité de Paris mais le projet, pourtant d'origine française, a été rejeté par le Parlement français, d'une part, par les communistes qui y voyaient un instrument de guerre dirigé contre l'U.R.S.S. et d'autre part, par les gaullistes qui étaient hostiles à tout pouvoir supranational en même temps qu'à une armée européenne qui aurait pu être placée sous les ordres d'un général allemand. L'analyse des débats parlementaires montre que la notion de souveraineté était au cœur de toutes les discussions. Les parlementaires ont tantôt invoqué des « limitations de souveraineté », tantôt des « abandons de souveraineté ». Débats de l'Assemblée de l'Union Française, *J.O.*, 1ère séance, pp. 962-970.
Le projet de C.E.D. était beaucoup plus ambitieux que celui de la mise en place de la P.E.D. prévue par le Traité de Maastricht parce qu'il prévoyait la création d'une armée européenne avec des forces intégrées mais il a échoué. Il est important, dans le cadre de ce travail, de voir si un projet moins ambitieux a des chances de réussir et si les objectifs que les Etats se sont fixés ne sont pas encore trop élevés.

[70] Le lien confédéral est fondé sur un traité international basé sur la volonté commune des parties contractantes. Ce lien peut être révisé à l'unanimité alors que pour un pacte fédéral, les procédures de révision se font à la majorité, impliquant en même temps les peuples et les Etats membres. Tout Etat peut se retirer d'une confédération alors que le lien fédératif est indissoluble. La confédération repose sur un traité international et regroupe des Etats souverains conservant leurs territoires et leurs nationalités propres. La fédération est fondée sur une Constitution, regroupant les Etats fédérés sur un territoire commun, avec une nationalité unique.
Du point de vue des structures institutionnelles, la confédération fonctionnera dans le cadre de réunions périodiques des représentants des gouvernements associés alors la fédération met en place des institutions à un double niveau, celui des Etats fédérés et celui de la fédération.
Concernant les domaines de compétences, la confédération se limite aux compétences externes (diplomatie, relations extérieures, politique étrangère) des Etats membres alors que la fédération, allant jusqu'à assumer les aspects de sécurité et de défense des relations extérieures des Etats membres, gèrent aussi les secteurs de la monnaie, de l'économie, de la justice, des transports... c'est-à-

européenne se situe en partie au-delà de la simple confédération mais en deçà de l'idée d'Etats-Unis d'Europe qui impliquerait que la P.E.S.D. intergouvernementale puisse reposer sur une codification fixée par une fédération d'Etats nations, un fédéralisme intergouvernemental. Pour aller au-delà de cette posture, il s'agira que la souveraineté militaire européenne soit de loin supérieure à la somme des actuelles souverainetés militaires nationales.

La démarche fédérale conduit à un exécutif fort, dont la principale mission est de gérer les compétences de souveraineté de l'Union : politique étrangère, défense, justice fédérale, monnaie et politique macro-économique. Le pouvoir fédéral s'exerce à partir du sommet, en descendant vers le bas où il est limité par les compétences des Etats. La situation est l'inverse de ce qui a prévalu dans l'Union européenne depuis sa création où ce sont les Etats membres qui exercent les compétences de souveraineté et l'Union qui gère le grand marché, la concurrence et la politique agricole. C'est ce qui explique que le modèle fédéral ait peu progressé dans l'Union européenne, à l'exception de l'Union monétaire. Dans un système qui comporte une double représentation de l'intérêt de l'Union et de l'intérêt des Etats membres, le caractère fédéral de l'exercice d'une compétence ne se détermine pas par l'identité de l'institution qui l'exerce mais par la nature de la compétence en cause. Pour M. Valéry Giscard d'Estaing, la construction européenne va progresser par l'émergence de compétences fédérales telles que la monnaie, les Affaires étrangères, la justice et sans doute la défense, ce qui conduira à un « fédéralisme par émergence de compétences »[71].

---

dire des secteurs vecteurs de la souveraineté nationale. La souveraineté est la différence fondamentale entre fédération et confédération. Dans la confédération, la souveraineté reste au niveau de chaque Etat confédéré alors que dans la fédération, elle appartiendra à l'Etat fédéral dont les entités constitutives l'auront perdu. La confédération est une association d'Etats souverains, la fédération est la création d'un nouvel Etat ayant seul la souveraineté (deux souverainetés ne peuvent coexister dans le même espace donc les entités constitutives de la fédération perdent leur souveraineté). CONSTANTINESCO (Vlad), « Vers quelle Europe? Europe fédérale, confédération européenne, fédération d'Etats-nations? », *L'Europe en perspective*, n°298, septembre-octobre 2000, La Documentation française, Cahiers français, Paris, pp. 80-89.

[71] Intervention de M. Valéry Giscard d'Estaing, La Convention européenne, Session plénière consacrée aux questions institutionnelles, 74197 doc., 20 et 21 janvier

Où se situe l'Union européenne[72] ? Si l'on reprend les intentions des pères fondateurs, notamment la Déclaration Schuman, le dessein politique était de fournir les bases d'une future fédération européenne[73]. Mais l'Union européenne n'est pas une fédération. Il y a bien la Commission qui pourrait représenter l'exécutif collégial, en charge de l'intérêt commun, disposant de la compétence d'initiative et de celle de l'exécution, le Parlement européen qui pourrait être la Chambre des représentants et une Cour de Justice[74] qui équivaudrait à la Cour Suprême mais pas de gouvernement. En effet, la fonction gouvernementale est fractionnée et partagée entre trois instances : le Conseil européen et le Conseil de l'Union auxquels s'ajoute la Commission. Il n'y a pas de gouvernement central et « tout le système

---

2003, p. 5. « Nous savons tous que la sécurité et la défense restent une prérogative nationale, liée au pouvoir régalien de l'Etat, mais nous ne saurions admettre la non-introduction des aspects stratégiques dans une éventuelle Constitution, dont les divers éléments devront s'ajuster à la prise en compte, à la carte, des recommandations de la Commission sur de nouvelles formes de gouvernance européenne et au débat public européen. (...) d'autant plus qu'il est question de délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, sujet délicat, l'étant encore davantage pour la sécurité et la défense. » (...) « Or, derrière tout cela, il y a bien le concept de Constitution, source ultime de la légitimation des institutions et des actions. Même si l'Europe n'est pas un Etat, mais une fédération d'Etats souverains, nous ne pouvons plus accepter « cet oubli » ». DUMOULIN (André), « Les bases d'un concept stratégique européen », *Défense Nationale*, n°6, juin 2001, Paris, p. 113.

[72] Pour M. Allan Dashwood, l'Union et les Communautés européennes sont un « ordre constitutionnel d'Etats souverains ». Les Etats membres de l'Union acceptent volontairement d'exercer conjointement certaines compétences. Ces compétences sont régies par un ordre constitutionnel alors que les autres restent dans le domaine relevant de la souveraineté de chaque Etat. DASHWOOD (Allan), « A Constitutionnal Order of Sovereign States, in States in the European Union », 23, *European Law Review*, 1998, p. 201.

[73] Pour le Parlement européen, il ne fait aucun doute que « l'objectif de la création d'une Union européenne sur base fédérale a été fixée par les pères fondateurs dès le début de la construction communautaire. » *Résolution sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de constitution pour l'Union européenne*, adoptée le 11 juillet 1990, *J.O.* C 231, 17 septembre 1990. Le concept d'Europe fédérale est le fondement même de l'idée des pères de l'Europe Jean Monnet et Robert Schumann et se retrouve dans les Traités de 1957. Toutefois, les textes adoptés montre la grande résistance des gouvernements. BERGERON, « Intégration européenne », *Revue québécoise de droit international*, volume 7, n°1, 1991-1992, Montréal, p. 62.

[74] La Cour de justice est compétente pour interpréter le droit communautaire, elle a ainsi jugé de la primauté du droit communautaire sur le droit national et de son effet direct. Toutefois, contrairement à une juridiction fédérale, elle n'a pas les moyens de garantir l'effectivité de ses décisions.

institutionnel fonctionne à la négociation et au compromis »[75], sans pour autant donner naissance à un gouvernement fédéral autonome. Il n'existe pas de claire répartition de compétences entre les Etats membres et l'Union[76]. L'Union ne dispose pas de la compétence des compétences puisque les Etats, grâce à la double nécessité de recourir à l'unanimité des Etats membres au stade la signature et de la ratification, gardent le pouvoir constituant. Un ordre de gouvernement fédéral autonome ne pourra pas surgir tant que la révision des traités fondateurs restera soumise à la discrétion des Etats membres, c'est-à-dire à la règle de l'unanimité. L'Union européenne relève simultanément de la fédération et de la confédération et ressemble à une « création hybride dans laquelle l'élément confédéral se traduit par le fait que non seulement le droit constituant, mais également la législation ordinaire sont affaire de négociation d'Etats, mais où signe l'élément fédéral le fait que la législation communautaire, même dérivée, détient une valeur supérieure aux lois nationales et est en partie d'effet direct sur les personnes ressortissantes des Etats membres. » [77].

Un autre élément d'analyse sur la nature de l'U.E. qui influence le débat serait le droit et les rapports entre ordre juridique communautaire et ordres juridiques nationaux. L'adjonction de la P.E.S.C. au pilier communautaire a fait dire que l'on se trouvait en présence d'un « fédéralisme à l'envers » car les traités ont commencé par mettre en commun des compétences internes puis sont allés vers le domaine de la politique extérieure. Historiquement, les fédérations se sont construites en

---

[75] ABELES (M.), *En attente d'Europe*, débat avec Jean-Louis Bourlanges, Paris, Hachette, Questions du politique, 1996, p. 63.

[76] Dans certains domaines, les traités ont attribué à l'Union européenne des compétences et des pouvoirs étendus. De plus, la C.J.C.E. a reconnu un caractère exclusif à la politique commerciale commune ou la compétence de la Communauté pour prendre des mesures de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche. Toutefois, l'essentiel des compétences de l'Union est constitué par des compétences concurrentes de celles des Etats membres. La délimitation entre les compétences de l'Union et celles des Etats est très difficile. Le principe de subsidiarité « a rendu plus malaisé encore l'appréhension des schémas d'attribution et d'exercice des compétences dans l'Union et les Communautés européennes. » RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 4ème édition, 2002, p. 478.

[77] LESQUINS (Jean-Louis), « Souveraineté et constitution en Europe », *Le Débat*, n°118, janvier-février 2002, Gallimard, p. 99.

vue de la défense commune. A l'inverse, l'Europe a trouvé ses fondements dans l'économie. Le droit communautaire originaire et le droit dérivé couvrent le domaine recouvert par la législation fédérale dans le cadre d'une fédération. Par contre, les deuxième et troisième piliers penchent clairement vers la confédération, preuve en est le mode d'adoption des règles qui est l'unanimité au Conseil, principale institution présente dans le processus décisionnel.

L'expression « fédération des Etats-nations »[78] revient aussi souvent pour qualifier l'Union européenne. Or, la définition de l'Etat-nation par Denis de Rougemont précise que « l'Etat-nation, né de la guerre et progressant par elle, comme elle par lui, conduit nécessairement à de nouveaux conflits qu'il prépare sous le nom de défense de la Paix. Et ce seront les deux guerres mondiales »[79]. Le terme d'Etat-nation renvoie à celui d'Etat souverain. Donc, l'expression fédération d'Etats-nations est contradictoire car, dans une fédération, chaque Etat perd sa souveraineté ; un Etat-nation dont l'attribut essentiel est la souveraineté ne peut appartenir à une fédération qui la lui ferait perdre. Il semble que « [l]a controverse entre intergouvernementalistes et fédéralistes met en lumière que le vrai enjeu du débat constitutionnel européen, au-delà de l'arrangement institutionnel, est la question de l'Etat, de l'Etat-nation, de l'Etat européen, de la forme de l'Etat, ... ou d'une alternative à l'Etat. » [80].

A la lumière de ces éléments, il apparaît que l'Union n'appartient entièrement à aucun des deux systèmes et il faut en chercher d'autres. « L'Europe ne se dirige pas vers un Etat unique, ni même vers un Etat fédéral. En ce qui concerne la politique économique, la souveraineté est divisée entre la C.E. et les Etats-nations sans que l'on aboutisse pour autant

---

[78] Cette expression a été employée pour la première fois par M. Jacques Delors. « Réveillons l'Europe », Appel de 13 anciens dirigeants européens, 18 octobre 2001, www.ladocfrançaise.gouv.fr/dossier.

[79] ROUGEMONT (Denis de), SAINT OUEN (François), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 58-61.

[80] MARHOLD (Hartmut), « Le débat politique sur la constitutionnalisation de l'Europe : enjeux et controverses », *L'Europe en formation*, n°321, Eté 2001, France, p. 26.

à des principes institutionnels clairs, fédéraux ou confédéraux. »[81]. Dans le domaine de la politique civile, la souveraineté reste largement entre les mains de l'Etat-nation. En matière de sécurité et de défense, « il existe bien peu de souveraineté effective où que ce soit. »[82]. L'Union est reconnue diplomatiquement par un grand nombre d'Etats et a le statut d'observateur aux Nations Unies. Cependant, hormis à l'O.M.C.[83], l'Union ne dispose d'aucun siège dans les instances internationales[84] ni d'aucune souveraineté réelle dans les domaines qui relèvent de son contrôle. En démocratie, cela suppose un exécutif élu et un parlement souverain. Or, aucun de ces éléments ne se retrouve en Europe. Les principaux empiètements sur la souveraineté nationale résident dans l'application pratique, subreptice et retardée de décisions prises par le Conseil des ministres dont le processus de décision reflète en partie un consensus et en partie l'influence géopolitique des diverses puissances membres. L'Union n'agit pas selon des principes supranationaux mais selon des principes géopolitiques : en fonction des accords et alliances entre Etats, justifiant ainsi notre approche réaliste de la politique européenne de défense. En effet, ces accords se font

---

[81] MANN (Michael), « Etat-nation : mort ou transfiguration ? L'Europe et le monde », *Le débat*, n°84, mars-avril 1995, Gallimard, Paris, pp. 59-60.

[82] *Id.*

[83] L'Union européenne est officiellement dénommée « Communautés européennes » dans le cadre de l'O.M.C. L'Union européenne est membre à part entière de l'O.M.C., comme chacun de ses membres. Les Etats membres coordonnent leur position à Bruxelles et à Genève mais seule la Commission européenne parle au nom de l'Union et de ses membres. Cependant, il est parfois spécifiquement question de tel ou tel Etat membre, en particulier lorsque sa législation diffère de celles des autres.

[84] Quelle que soit l'évolution du processus de constitutionnalisation engagé depuis la Convention, il deviendra difficile de ne pas affirmer la plénitude de la personnalité juridique de l'Union, c'est-à-dire tant sur le plan interne que sur le plan international. Si celle-ci n'est pas énoncée, elle sera toujours impliquée par les compétences externes de la C.E. exercées par les institutions de l'Union et par les compétences imputables à l'Union elle-même. La mise en œuvre de l'article 24 du T.U.E. pour régir l'activité d'une mission de surveillance en Yougoslavie a conduit à la conclusion d'un accord imputable à l'Union elle-même, l'accord était conclu « au nom de l'Union européenne ». *J.O.C.E.* L 125, 5 mai 2001, p. 1. « L'affirmation ou la reconnaissance implicite de la personnalité internationale de l'Union à la lumière de la pratique devrait conduire à la suppression de la personnalité propre de la C.E. ». RAUX (Jean), « De Nice à Laeken : pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne », *R.A.E.-L.A.E.*, n°1, 2001-2002, Alain M. Mys éditeur, Bruxelles, p. 72. Voir aussi MARILLER-RIBET (Roseline), « L'Union européenne dispose-t-elle de la personnalité juridique? », *Revue juridique Thémis*, volume 36, n°3, 2002, Editions Thémis, Montréal, pp. 793-801.

en fonction des intérêts des Etats membres et c'est la diversité de ces intérêts qui rendent les défis que rencontrent l'U.E. plus importants.

L'étude de ces défis nécessite que nous délimitions notre domaine de recherche grâce à une définition spatio-temporelle de notre étude et à des précisions sémantiques concernant quelques concepts clefs. Tout d'abord, nous avons choisi de commencer ce travail en 1992 parce que le Traité de Maastricht[85] est le premier traité européen à inclure le terme de « défense européenne » dans son texte. L'analyse du contexte dans lequel la P.E.S.D. est née nous apprend que, lors de sa création, des considérations d'ordre interne ont pesé au moins autant que celles de politique extérieure[86]. La P.E.S.D. faisait partie d'une vaste opération diplomatique par laquelle l'Allemagne réunifiée était incorporée au sein d'une entité européenne plus puissante. Après la disparition des anciens paramètres externes qui avaient déterminé durant des décennies la politique étrangère des Etats membres, la rendant particulièrement prévisible, ces derniers avaient besoin d'accords et de mécanismes neufs pour maintenir leurs relations mutuelles sur la bonne voie. La P.E.S.D. devait aussi permettre à l'U.E. d'intervenir plus activement dans un contexte international incertain et instable. Mais cet objectif ne constituait pas une priorité absolue pour tous les Etats membres. Pour des raisons liées à leurs rapports mutuels, plusieurs Etats trouvaient nécessaire de franchir une étape qualitative dans le processus d'intégration en matière de politique extérieure, sans être disposés pour autant à perdre, dans la pratique, le contrôle sur leur propre politique extérieure nationale. Le Traité de Maastricht devait permettre d'établir les bases du développement d'une politique étrangère à part entière, par laquelle, dans

---

[85] Le Traité de Maastricht de 1992 fut le premier texte à énoncer le principe d'une politique de défense européenne. Toutefois, à cette époque, les opinions publiques des Etats membres de l'Union européenne n'étaient pas prêtes pour cela. « The Maastricht ratification process revealed the extent to which economic interdependance had not given rise to the sense of community among the peoples of Europe that would pull the E.U. toward ever-higher levels of integration. » NIBBLET (Robin), « The European Disunion: Competing Visions of Integration », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, MIT Press, Cambridge, Washington, p. 99.

[86] REMACLE (Eric), *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté européenne,* Bruxelles, G.R.I.P., Notes et Documents 156, 1991, 68 p.

le futur, l'U.E. s'imposerait sur la scène internationale comme un acteur efficace et crédible[87].

Ensuite, par politique européenne de défense, nous entendons la politique de l'Union européenne telle qu'elle a été constituée géographiquement depuis 1992 jusqu'au 1er mai 2004[88]. Aucun traité ni aucun texte officiel émanant d'une organisation européenne ne définit précisément les frontières de l'Europe[89]. Le traité de Rome stipule seulement que « tout Etat européen » qui respecte les standards démocratiques peut déposer sa candidature mais n'explique pas ce qu'il faut entendre par « Etat européen ». Deux pays, « à cheval sur les continents de la géographie traditionnelle »[90], posent des problèmes : la Russie[91] et la Turquie[92]. Seule la Turquie est directement concernée par la problématique

---

[87] BRAILLARD (Philippe), DJALILI (Mohammad-Reza), TANNER (Fred), « L'Europe à la recherche de sa sécurité. Les acquis de Rome et de Maastricht », *Studia Diplomatica*, volume XLIV, n°5, 1991, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 25-43.

[88] Nous avons choisi d'arrêter notre étude au 1er mai 2004. Toutefois, lorsque nous nous référons au texte de la Constitution européenne, il s'agit du texte sur lequel les chefs d'Etat ou de gouvernement ont marqué leur accord lors de leur réunion du 18 juin 2004 à Bruxelles afin de prendre en compte les dernières modifications apportées au projet de traité établissant une Constitution européenne remis au Président du Conseil européen le 18 juillet 2003.

[89] « Europe can mean many things: Western Europe, Western and Eastern Europe combined, the European Union, America's European N.A.T.O. allies, the lands from the Atlantic to the Urals. » VERBEKE (Johan), « A new security concept for a new Europe », *Studia Diplomatica*, volume LI, n°3-4, 1998, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, p. 130.

[90] CONSTANTINESCO (Vlad), *L'Europe en perspective*, Paris, La Documentation française, Cahiers français, n°298, septembre-octobre 2000, p. 5. Pour M. Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, « il n'est pas satisfaisant de partir de l'Atlantique pour s'arrêter à l'Oural. Cette définition correspond aux cartes des vieux manuels, coupe la Russie en deux et procède à une division arbitraire. » DUROSELLE (Jean-Baptiste), KASPI (André), *Histoire Des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Collin, Classic, Tome 2, 2002, p. 508.

[91] Pour une étude du rôle de la Russie en Europe voir : DUFOURCQ (Jean), « Repères géostratégiques pour l'Europe de demain », *Commentaire*, n°22, été 1999, Plon, Paris, p. 401; GUEHENNO (Jean-Marie), « Sécurité européenne : l'impossible statu quo », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 25-31; BESANCON (Alain), « La Russie est-elle européenne ? », *Commentaire*, n°87, automne 1999, Plon, Paris, pp. 603-614; BRAITHWAITE (Rodric), « La Russie, pas européenne », *Politique étrangère*, n°2, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 269-290; BARANOVSKY (Vladimir), « La Russie et la sécurité européenne », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 33-55.

[92] La méthode politique suggère d'éviter tout débat théologique sur les finalités et les frontières de l'Europe, en cherchant d'abord et avant tout à garantir un système et des institutions qui fonctionneront pendant au moins les dix années à venir. Ce

de l'élargissement parce qu'elle est candidate à l'Union européenne depuis 1987[93] et revendique son droit à rejoindre l'U.E.[94]. L'appartenance de la Turquie à l'Europe[95] ne fait pas l'objet de cette étude parce qu'elle n'est pas membre de l'Union européenne[96]. Toutefois, il faut souligner l'importance particulière de la Turquie pour la sécurité européenne. Ainsi, au sein de

---

sont les objectifs politiques et non les institutions qui continuent d'inspirer la construction européenne. CARDOT (Patrice), « Renforcer la P.E.S.C. et la P.E.S.D. en modernisant les institutions de l'Union européenne », *Défense nationale*, n°1, janvier 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 87.

[93] La Turquie a signé un Accord d'association avec la Communauté européenne dès septembre 1963, c'est-à-dire bien avant la Grèce et l'Espagne. L'article 28 de cet accord offrait explicitement à la Turquie la perspective d'adhérer à la C.E. Toutefois, la Turquie n'a jamais totalement rempli son contrat, surtout en ce qui concerne l'abaissement des tarifs douaniers (l'influence persistante de l'armée dans la vie politique, l'économie, la culture et l'éducation, ainsi que le recours à la torture et aux mauvais traitements, aux intimidations envers les défenseurs des droits de l'homme, les discriminations à l'égard des minorités religieuses, et le fait que la liberté syndicale ne soit pas encore pleinement garantie. Toutefois, il y a certaines améliorations comme l'abolition de la peine de mort en temps de paix, la possibilité pour la radio et la télé de diffuser en kurde, plus grande liberté pour les minorités non musulmanes). Le Conseil européen d'Helsinki a décidé d'octroyer à la Turquie le statut de candidat mais sans ouvrir les négociations de pré-adhésion tant que la Turquie ne remplirait pas les critères de Copenhague (mesures politiques et économiques) et ne réglerait pas les différends avec la Grèce. Or, le référendum organisé le 24 avril 2004 en vue d'avaliser le plan proposé par les Nations Unies et qui prévoit la création d'un Etat de type fédéral composé de deux Etats constituants dotés de larges attributions a vu le non l'emporter dans la partie grecque de l'île. Par conséquent, seule la partie grecque de Chypre est entrée dans l'U.E. le 1er mai 2004.

[94] La Turquie est en partie asiatique parce qu'elle s'étend essentiellement sur le plateau anatolien, sa population est originaire d'Asie centrale et est de religion musulmane. Toutefois, la Turquie a été, par le passé, une grande puissance européenne puisque l'Empire ottoman a régné pendant plusieurs siècles sur les Balkans. Elle a cherché à s'européaniser à partir de 1923 sous la direction de Mustapha Kemal et à se moderniser selon des modèles occidentaux. De plus, la Turquie est membre fondateur du Conseil de l'Europe et de l'O.C.D.E. et est entrée à l'O.T.A.N. en 1952. BAECHLER (Jean), « L'Europe et la Turquie », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 37-38.

[95] TURUNC (Garip), *La Turquie aux marches de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 162 p.

[96] Pour une vue d'ensemble des problèmes liés à la Turquie : BESANCON (Alain), « La Turquie n'est pas en Europe », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 177-179 ; RAYNAUD (Philippe), « L'Europe peut-elle avoir des frontières ? », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 179-181 ; SLAMA (Alain-Gérard), « La Turquie en Europe : l'enjeu du siècle », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 181-.183 ; FROMENT-MEURICE (Henri), « Est-ce la fin de l'Europe ? », *Commentaire*, n°101, Printemps 2003, Plon, Paris, pp. 31-35 ; MOREAU DEFARGES (Philippe), « L'Union européenne, myope géopolitique », *Défense nationale*, janvier 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 136-137.

l'O.T.A.N., la Turquie joue un rôle non négligeable, avec le soutien discret des Etats-Unis. Ce fut le cas avec les arrangements « Berlin plus »[97]. Elle utilise sa position stratégique et son appartenance à l'O.T.A.N. comme atout dans ses relations avec l'U.E., essayant d'exploiter son ascendant sur l'Alliance pour obtenir de meilleures conditions de la part de l'Union à l'égard aussi bien de la P.E.S.D. que du processus d'adhésion.

De même, les dix pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 ne sont pas directement pris en compte dans cette étude puisqu'ils ne font pas partie de l'U.E. lors de la période déterminée. Cependant, il faut souligner que l'élargissement modifie le nombre, l'identité et la nature des nouveaux voisins ou partenaires qui composeront la frontière extérieure de l'U.E. Cette nouvelle zone de voisinage renouvelle également les objectifs et les dynamiques, parfois conflictuelles de la politique extérieure de l'Union. L'élargissement renforce les priorités géographiques de la P.E.S.D., en particulier sur la frontière orientale, au moment où les dimensions globales de sécurité que sont le terrorisme et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive sont devenues prioritaires. Les dix nouveaux membres ont une priorité de sécurité beaucoup plus centrée sur la stabilisation de leurs voisinages immédiats que sur le rôle global de l'Union.

L'élargissement augmentera aussi les responsabilités extérieures de l'Union : de plus en plus proche des zones de crises, l'Union aura de moins en moins le choix de l'inaction et de la passivité. Toutefois, l'augmentation du nombre d'Etats accroîtra la différenciation des priorités nationales de chacun sur telle ou telle zone de voisinage ou sur l'utilisation de tel ou tel instrument de la P.E.S.C. De plus, dans le domaine de la défense, tout en étant favorable à un renforcement de la Politique étrangère et de sécurité commune, ces pays seront sans doute plus atlantistes que la plupart des membres de l'U.E.[98], ce qui les a poussés, lors de la crise irakienne, à se tourner vers les Etats-Unis. « On peut donc craindre que les pays candidats ne se tournent vers l'Union européenne que pour assurer leur prospérité

---

[97] Cf. 2nde partie.

[98] GRABBE (Heather), « L'Europe élargie et « la révolution du nombre » », in RGARU (Nadège), BILLION (Didier) (dir.), *Les nouveaux visages de l'Europe élargie*, Paris, P.U.F., 2003, p. 98.

intérieure –garantie par l'euro et par le marché économique et monétaire- et s'en remettent aux Américains pour leur sécurité extérieure »[99]. En revanche, les nouveaux pays membres chercheront sans doute à créer des alliances, au gré des circonstances, au hasard des sujets de discussion, avec les autres membres de l'Union.

Etant donné l'ampleur et la complexité de la problématique liée à la P.E.S.D., cette thèse ne s'intéressera qu'à la question de la défense. Le terme clef de notre étude est la défense qui se distingue du concept de sécurité qui est un concept très large[100]. Une conception holistique de la sécurité va au-delà des aspects purement militaires et comprend non seulement la sécurité des Etats mais également celle des citoyens et intègre police et moyens civils. A partir de ce concept large de sécurité, la politique étrangère et de sécurité commune et la P.E.S.D. qui en fait partie, sont appelées à favoriser la promotion de la sécurité internationale sur la base de solutions multilatérales et du respect du droit international.

La P.E.S.D. permet à l'Union de disposer d'options militaires qui s'ajoutent aux instruments civils de prévention et de gestion des crises. Notre étude se limitera donc à la P.E.D. et nous n'aborderons pas les aspects de la sécurité européenne. Elle inclura cependant les aspects de politique étrangère commune ou de sécurité commune, en tant que préalable nécessaire à une politique de défense européenne, lorsque ceux-ci sont directement liés à la P.E.D. En effet, la politique européenne de défense n'est pas traitée comme une politique à part entière dans les Traités mais toujours comme une partie de la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, le Titre V du Traité de Nice est consacré à la politique étrangère et de sécurité commune et prévoit, en son article 13, que le « Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les

---

[99] VANLERENBERGHE (Jean-Marie), « L'Europe face à son avenir », *id.*, p. 120.

[100] « A la lecture des traités de Maastricht et d'Amsterdam, on constate que les deux notions sont nettement distinguées puisque la sécurité est conjuguée au présent tandis que la défense est dans un futur progressif. Oui à la sécurité commune, mais non à la défense commune, disent les Britanniques. » GUEHENNO (Jean-Marie), « Amsterdam et la sécurité européenne : progrès et illusions », *Défense nationale*, n°3, mars 1999, Paris, p. 4.

questions ayant des implications en matière de défense ». De même, l'article I-15 du traité établissant une Constitution pour l'Europe dispose que « [L]a compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ». La politique européenne de défense est donc toujours envisagée comme une composante de la P.E.S.C. C'est pourquoi nous traiterons parfois d'aspects qui peuvent sembler se rapprocher plus de la P.E.S.C. que de la P.E.D. à proprement parler, notamment dans le domaine institutionnel, mais ces analyses nous semblent fondamentales pour comprendre la possibilité d'évolution de la politique européenne de défense. Malgré le lien créé entre politique étrangère et de sécurité commune et politique de défense, la défense est un domaine bien particulier.

La notion de défense est « généralement associée à une défense militaire d'un Etat ou d'un groupe d'Etats regroupés dans une alliance »[101]. Les politiques de défense ont quant à elles pour but « la conception et l'action des autorités publiques en matière de gestion du personnel, d'organisation, d'équipement, de préparation et d'emploi des forces armées, ainsi que les conséquences internes et internationales de ces politiques publiques. »[102]. La politique de défense comporte donc un aspect de conception mais aussi de planification et de programmation, qui doit prévoir l'élaboration d'un concept d'emploi des forces et de doctrines. Ce sont ces différents aspects qui seront abordés avec l'étude des acteurs qui interviennent dans la définition de la politique européenne de défense, des procédures et des moyens dont ils disposent pour mettre en œuvre cette politique et du cadre d'emploi dans lequel la P.E.D. a pu être mise en œuvre.

---

[101] SMOUTS (Marie-Claude), BATTISTELLA (Dario), VENNESSON (Pascal), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 98.
[102] *Id.*, p. 99.

De plus, il faut souligner que la politique de défense est une politique particulière, aussi bien sur le plan national[103] que sur le plan européen[104]. Elle appartient par nature aux domaines de souveraineté les plus sensibles et fait appel à des moyens essentiellement nationaux. La décision de participer à une opération revient toujours aux autorités nationales qui continuent d'être associées à la conduite d'opérations qui ont des conséquences sur la sécurité nationale et risquent également de mettre en danger la vie de leurs soldats, ainsi que celles de leurs citoyens[105].

---

[103] En France, les principes fondamentaux de la défense sont les suivants. La défense est nationale, elle est un attribut de la souveraineté qui réside dans le peuple. La défense demeure nationale, la sécurité s'inscrirait dans des procédures internationales auxquelles s'ajouteraient des opérations militaires pour la paix ou le droit international. Le caractère national de la défense fonde l'unité de celle-ci et implique que la société qu'elle défend adhère dans son ensemble à un minimum de valeurs collectives, c'est-à-dire qu'elle reste une Nation.
Le deuxième caractère de la défense réside dans son aspect étatique. La défense est une responsabilité de l'Etat, les forces armées sont donc des forces publiques. Elles forment un service public et sont subordonnées au pouvoir politique constitutionnel.
La défense est globale, ce qui signifie que toutes les formes d'agression au territoire relèvent de la défense, donc de l'Etat. Enfin, la défense est permanente. Institut Des Hautes Etudes Défense Nationale, *Comprendre la défense*, Paris, Economica, 2ème édition, 2002, pp. 82-86.

[104] Les dispositions relatives à la P.E.S.D. sont parfois distinctes de celles applicables à la P.E.S.C. On peut citer à titre d'exemple : les dispositions du traité de Maastricht (article 23§2 du T.U.E.) qui excluent la possibilité d'appliquer le vote à la majorité qualifiée « aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » ; les dispositions prévues pour le financement de la P.E.S.D. (article 28§3 du T.U.E.) selon lesquelles « les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et dans les cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ». Cette disposition interdit donc la prise en charge des opérations militaires par le budget communautaire, dont le financement peut par conséquent être assuré soit directement par les Etats membres qui participent à l'opération soit par la mise ne place d'un autre système. MICHELIS (Gianni de), « Défense européenne et défense de l'Europe », *Studia Diplomatica*, volume XLIV, n°4, 1991, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 37-40.

[105] Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », Conv. 461/02, WG VIII 22, Bruxelles, 16 décembre 2002, p.10. Le groupe de travail « défense », présidé par M. Michel Barnier, a conduit ses travaux sur la base du mandat qui lui a été confié par le Praesidium de la Convention, ultérieurement développé par le Président du groupe (CONV 206/02 et CONV 246/02) et à partir des questions qui lui ont été posées. Ces questions, au nombre de six, portaient sur les thèmes suivants : les missions de l'Union en matière de défense, les capacités militaires nécessaires pour garantir la crédibilité de la politique de défense de l'Union, la coopération renforcée, le processus de décision pendant la conduite d'une opération de gestion de crise, la cohérence de la planification des opérations de gestion de crise, la création d'une Agence européenne de l'Armement.

Il est important, de plus, de comprendre ce que signifie la notion de défense dans le cadre européen. Pour la délimiter, nous allons procéder en définissant ce qu'elle n'est pas, ou tout au moins pas encore, en énonçant deux caractères que la défense européenne ne possède pas. En effet, la défense européenne n'inclut ni une clause de solidarité ni une clause de défense collective[106] parce que les Etats européens n'ont, jusque dans les années 90, envisagé leur défense que dans le cadre d'alliances militaires, telles que l'O.T.A.N. ou l'U.E.O. Les Etats membres ont donc des politiques nationales différentes et des obligations de défense envers d'autres organisations comme l'Alliance atlantique et l'U.E.O.[107], ce qui met des obstacles supplémentaires à la mise en place d'une politique européenne de défense.

La délimitation des missions de la P.E.S.D. s'est faite dans le cadre des missions de Petersberg. Définies le 19 juin 1992, lors d'une réunion des membres de l'U.E.O. à Petersberg[108], puis insérées dans le traité d'Amsterdam[109], les missions relevant de l'Union européenne sont les suivantes : missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la

---

La discussion a été menée avec l'appui des notes introductives du secrétariat, ainsi que sur la base d'auditions d'experts. En outre, un séminaire sur la politique européenne de sécurité et de défense a été organisé avec le concours de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, au cours duquel les membres de la Convention ont pu débattre avec des experts (CONV 417/02). Le groupe s'est réuni 9 fois. Les membres du groupe, ainsi que d'autres conventionnels ont soumis 44 contributions écrites.

[106] Ces deux aspects seront étudiés au cours du développement.

[107] Les pays signataires du Traité de Bruxelles modifié devront décider, en tant que pays membres de l'U.E.O., s'ils veulent ou non continuer d'appliquer ce Traité. Une telle décision dépendra, d'une part, de la question de savoir, une fois la Constitution européenne adoptée et ratifiée, si celle-ci contient toutes les dispositions nécessaires en matière de défense pour rendre le Traité de Bruxelles modifié obsolète. En fait, l'article V (combiné à l'article IV) du Traité de Bruxelles modifié demeure le seul engagement européen contraignant en matière de défense mutuelle.

[108] Il est intéressant de noter que c'est un pays neutre, l'Autriche, qui a accueilli la première réunion des ministres de la défense de l'U.E. GUEHENNO (Jean-Marie), « Une évolution qui semble s'accélérer », *Défense nationale*, mars 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 10.

[109] VIGNES (Daniel), « Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien : permettre de réaliser la politique de défense commune », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°425, février 1999, Editions techniques et économiques, Paris, p. 80.

gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix[110]. Les Etats membres ont préféré reprendre les termes adoptés par l'U.E.O. plutôt que de définir un nouveau cadre d'emploi parce qu'il y avait « un consensus sur un texte qui permet diverses interprétations »[111]. Deux approches s'affrontent[112] : d'une part, selon l'approche minimaliste, l'Union ne doit s'engager que dans de petites opérations de basse intensité en évitant les duplications avec l'O.T.A.N. D'autre part, une approche maximaliste, plus ambitieuse, vise à remplir toute la gamme des missions de Petersberg avec des moyens autonomes. Du point de vue militaire, il n'y a pas de choix : l'approche maximaliste est, selon M. de Wijk[113], la seule qui permette de faire face aux risques d'escalade, aux impératifs de protection des forces, à l'incertitude sur l'engagement des Etats-Unis, à la vulnérabilité vis-à-vis du terrorisme de masse et au besoin de défendre les intérêts mondiaux. Il n'y a rien dans le Traité qui empêche l'adoption de l'approche maximaliste mais il faut développer des forces spécialisées et crédibles pour être capables de mener des opérations autonomes.

A l'O.N.U., l'U.E. est considérée comme une organisation régionale dont le positionnement dans le domaine de la gestion de crise s'inscrit dans

---

[110] A la question de savoir quelle est la raison d'être des forces armées, M. Pierre Magnuszewski répond que l'on « a parfois tendance à inverser les priorités en commençant par les missions humanitaires ou celles d'évacuation de ressortissants, puis de maintien de la paix et enfin de combat pour le rétablissement de la paix. Voilà ce qui a été défini dans la déclaration de Petersberg en juin 1992 (2ème partie, article 4), ce qui est noble et généreux, certes, mais est-ce bien la mission des militaires de secourir les gens lors des inondations? Evidemment, mais telle n'est pas leur vocation première. L'ambition de l'U.E. est de mettre en œuvre une P.E.S.C. Qu'on respecte l'ordre, au moins dans les textes. » MAGNUSZEWSKI (Pierre), « La défense commune européenne a-t-elle un avenir ? », *Défense nationale*, novembre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 68-69.

[111] « Les trois cas de figure prévus à Petersberg présentent tout un éventail de mesures possibles de la plus modeste à la plus musclée. » ORTEGA (Martin), « L'intervention militaire et l'Union européenne », Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., *Cahiers de Chaillot*, n°45, 2001, p. 59.

[112] « La déclaration dite de Petersberg, va servir de base à l'établissement de critères communs d'interventions, sachant que pour l'instant les ambitions stratégiques de l'Union européenne sont bien limitées à ces seules missions, du reste extraordinairement complexes et exigeantes. Elles seront l'élément fondateur d'une nouvelle identité de sécurité pour l'Union européenne. ». DUMOULIN (André), « Les bases d'un concept stratégique européen », *Défense Nationale*, n°6, juin 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 111.

[113] La Convention européenne, Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII 19, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p.7.

l'esprit de la pratique de l'O.N.U. en matière de « maintien de la paix ». La qualification de l'U.E. en tant qu'organisation régionale[114] au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, est délicate puisque le concept même d'organisation/organisme régional(e) fait l'objet d'une interprétation large. En effet, dans l'Agenda pour la paix de 1992, M. Boutros Boutros-Ghali précise que « les auteurs de la Charte ont délibérément renoncé à donner une définition précise des accords et organismes régionaux »[115]. Dans le chapitre 7 de l'Agenda pour la paix consacré à la coopération avec les organismes et accords régionaux, ces derniers sont définis comme des « associations ou entités (qui) peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la fondation de l'Organisation des Nations Unies, ou bien des organisations régionales de sécurité et de défense mutuelles, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique. Ce peut être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré ». Dans le paragraphe suivant, le rapport énumère les différents organismes ou groupements régionaux qui ont déjà agi dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, parmi lesquels figurent la Communauté européenne. De même, dans sa déclaration informant le Conseil de Sécurité de son intention d'instaurer des mécanismes préétablis de coopération avec les organisations régionales[116], le Secrétaire général de l'O.N.U. Kofi Annan cite, au titre de ces dernières, l'Union européenne. Il apparaît donc que l'on peut considérer l'U.E. comme une organisation régionale qui développe sa capacité de gestion de crise, c'est-à-dire la capacité à mener des opérations dans le cadre des missions de Petersberg qui se rapprochent des opérations de maintien de la paix envisagées par les Nations Unies.

Bien que les conclusions des Conseils européens fassent une référence générique aux missions de Petersberg, ce qui « laisse la porte

---

[114] « Arrangements régionaux et sécurité collective », *Arès*, vol. XV, n° 2, 1996.
[115] *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive. Rétablissement de la paix, maintien de la paix.* Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de Sécurité, le 31 janvier 1992. A/47/277-S/24111, 17 juin 1992.
[116] Communiqué de presse SG/SM/9424. SC/8154, 20 juillet 2004.

ouverte à la gestion des crises avec ou sans le consentement des Etats concernés, et avec ou sans mandat du Conseil de sécurité »[117], ces missions pourraient être néanmoins complétées par des missions qui font appel à des moyens militaires[118]. La Constitution procède à la mise à jour des missions de Petersberg auxquelles ont été ajoutées d'autres missions telles que les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. L'article III-210 précise également que toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme[119].

Finalement, les Etats membres de l'Union européenne ne sont donc pas encore d'accord sur la notion de défense qu'ils entendent développer au sein de l'U.E. parce que la défense touche au cœur même de la souveraineté nationale. En effet, le partage de la souveraineté dans le domaine d'un marché des biens et des services peut se révéler plus aisé que dans celui des relations extérieures et c'est pourquoi les Etats manifestent quelque aposiopèse à accepter une politique étrangère commune, préalable à une politique de défense, qui serait basée sur le vote

---

[117] ORTEGA (Martin), *L'intervention militaire et l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 60.
[118] Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », Conv. 461/02, WG VIII 22, Bruxelles, 16 décembre 2002, p.16.
[119] Les missions de Petersberg ne prennent pas en compte les opérations de haute intensité. Or, l'Europe peut envisager à l'avenir de telles opérations tout en rappelant qu'elle n'a pas de doctrine d'emploi de la force pour ce type de crises. Nécessité de créer une force U.E. pour des opérations multinationales de haute intensité avec les Etats-Unis hors O.T.A.N. la lutte contre le terrorisme international oblige à anticiper et à réfléchir à l'élaboration d'une défense européenne incluant une clause d'assistance mutuelle, dernier élément nécessaire pour ancrer la solidarité dans l'U.E. Cette inclusion pourrait faire l'objet d'une insertion dans le Traité sur l'U.E. ou bien d'une déclaration politique solennelle, dans le cas où des pays s'opposeraient à la première possibilité : mais dans ce cas, quelle efficacité et quelle valeur juridique et par la suite quelle possibilité d'agir puisque nécessité d'avoir unanimité ? Selon M. Tertrais, la lutte contre le terrorisme n'a pas à s'intégrer aux missions de Petersberg car il s'agit d'une mission stratégique contre laquelle l'Europe est bien placée pour lutter grâce à son aptitude à mettre en œuvre l'ensemble de la gamme des moyens de sécurité, d'où la nécessité de rapprocher le deuxième et le troisième piliers, mais dans ce cas-là cela ne rentrerait plus uniquement dans le cadre de la défense mais dans celui plus large de la sécurité. TERTRAIS (Bruno), Intervention au colloque de Madrid des 5 et 6 mars 2002 « Equiper nos forces pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe : priorités et lacunes », Document A/1785, Assemblée de l'U.E.O., 5 juin 2002.

à la majorité qualifiée[120]. Les initiatives nationales des Etats membres doivent servir une stratégie commune afin de mettre en place une P.E.D. qui permettrait de manifester le poids économique et politique de l'Europe sur la scène mondiale, au mieux de leurs intérêts communs. Afin de voir sous quelles conditions ce projet serait réalisable, il est primordial d'étudier des thèmes importants, tels que la multiplicité des acteurs ayant un rôle, plus ou moins réel, à jouer dans l'élaboration d'une politique européenne de défense et la multiplicité des moyens, preuve de la volonté des Etats à traduire la politique en réalisation concrète.

[120] « La souveraineté de chaque Etat membre et l'intérêt national ne sont certes pas niés, mais ils trouvent une nouvelle définition et une nouvelle portée, selon une dialectique multilatérale. ». *Id.*

PARTIE I : LES DEFIS INSTITUTIONNELS.

Le Traité de Nice comporte en annexe une « Déclaration relative à l'avenir de l'Union » qui prévoit qu'une réflexion doit être menée notamment sur une simplification des traités. Ce fut le rôle assigné à la Convention[121]. Le texte adopté par la Convention procède à une simplification des traités puisqu'il prévoit qu'un seul Traité doit couvrir l'action communautaire. En matière institutionnelle, les travaux de la Convention se sont largement polarisés sur les rôles respectifs du Conseil[122], de la Commission et du Parlement, en tentant de préserver la

---

[121] Le Conseil européen a désigné M. Valéry Giscard d'Estaing comme Président de la Convention et M. Giulano Amato et Jean-Luc Dehaene comme vice-présidents. La Convention rassemblait les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union. La Convention était composée de 15 représentants des chefs d'Etats ou de gouvernement des Etats membres, 13 représentants des chefs d'Etat et de gouvernement des pays candidats à l'adhésion, 30 représentants des parlements nationaux des Etats membres (2 par Etat membre), 26 représentants des parlements nationaux des pays candidats à l'adhésion, 16 représentants membres du Parlement européen et deux représentants de la Commission européenne. La composition de la Convention illustre une marginalisation des institutions communautaires. En effet, le rapport de force était plus favorable aux parlementaires nationaux qu'aux députés européens, la Commission ne bénéficiait que de deux représentants sur 105. La déclaration de Laeken prévoyait que les pays candidats à l'adhésion devaient participer pleinement aux délibérations sans pouvoir toutefois empêcher un consensus qui se dégagerait entre les Etats membres. La Convention s'est réunie tous les mois en session plénière. Les travaux de la Convention se sont déroulés sous l'impulsion d'un Praesidium, composé du président de la Convention, des deux vice-présidents et de neuf membres issus de la Convention. Conseil européen, Laeken, 14-15 décembre 2001, Conclusions de la présidence, annexe I « Déclaration sur l'avenir de l'Europe », *Documents d'actualité internationale*, n°3, 1er février 2002, La Documentation française, Paris, pp. 98-106.
Projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe du 18 juillet 2003 : http://european-convention.eu.int/docs/treaty , *J.O.U.E.* n°C 169, 18 juillet 2003. La Constitution européenne sera signée à Rome le 29 octobre 2004. www.europa.eu.int/futurum/documents/press/pr/20704-fr.pdf
« L'objectif est simple : il convient d'approfondir l'Union actuelle avant de l'élargir. » PRIEUR (Jean), « Contribution à la Convention pour l'Europe », *Commentaire*, n°100, hiver 2002-2003, P.U.F., Paris, p. 861.

[122] Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission européenne. Le Conseil européen n'est pas juridiquement une institution de l'Union européenne mais joue un rôle primordial dans tous les domaines de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'impulsion et de définitions d'orientations politiques générales ou de coordination, d'arbitrage ou de déblocage de dossiers. Le Conseil (parfois désigné « le Conseil des Ministres ») est l'organe législatif de la Communauté. Il exerce ce pouvoir législatif en

méthode communautaire et de maintenir l'équilibre de base du triangle institutionnel[123].

En effet, l'Union européenne s'est développée avec des institutions et des règles de fonctionnement originales. Le pouvoir législatif est partagé entre le Conseil des Ministres d'une part et le Parlement européen d'autre part. Le pouvoir exécutif est partagé entre le Conseil des Ministres d'une part et la Commission d'autre part. La Commission est chargée d'exprimer l'intérêt commun de l'Union[124]. Elle a l'initiative juridique, l'initiative politique revenant plus généralement au Conseil européen[125]. Cette architecture présente deux inconvénients majeurs. D'un côté, le doublement prévu des membres de l'Union compromet l'efficacité des institutions actuelles. De l'autre côté, malgré l'élection du Parlement européen, l'ensemble de la structure souffre d'un déficit démocratique.

La notion de « déficit démocratique » correspond à l'écart qui s'est creusé entre les pouvoirs transférés à l'U.E. et l'efficacité des procédures de surveillance et de contrôle du Parlement européen[126]. Le « déficit démocratique » peut donc être défini comme un transfert de pouvoir des Etats membres à l'U.E., non assorti d'un transfert du fondement

---

codécision avec le Parlement européen dans un grand nombre de domaines. Le Conseil est constitué d'un représentant de chaque Etat membres au niveau ministériel, habilité à engager son gouvernement. Les membres du Conseil sont politiquement responsables devant leurs parlements nationaux.

[123] « Afin de pouvoir sortir victorieux de ce défi, il faudra dépasser les anciens débats tels que la querelle entre fédéralistes et intergouvernementalistes, ou bien la rivalité entre la Commission et le Conseil ». Il apparaît que la concurrence est réelle entre ces deux institutions et que l'influence de la seconde est prépondérante dans le cadre du deuxième pilier. PALACIO (Ana), « Débat sur le futur de l'Europe », Contribution à la Convention, Conv. 690/03, Contrib. 306, Bruxelles, 22 avril 2003, p. 13.

[124] « La Commission est conçue comme neutre, au-dessus des Etats et au-dessus des partis politiques. » LAMASSOURE (Alain), « L'équilibre des institutions », Contribution à la Convention, Contrib. 208, Conv. 507/03, Bruxelles, 23 janvier 2003, p. 2.

[125] En tant que source d'initiatives politiques, la Commission joue un rôle unique. Elle a ainsi utilisé son droit d'initiative pour transformer le cadre créé par les traités instituant les Communautés européennes, qui a pris ainsi peu à peu la forme des structures intégrées actuelles. En vertu de son droit d'initiative, la Commission est chargée de l'élaboration de propositions de nature législative.

[126] WILLIAMS (Shirley), « Sovereignty and Accountability in the European Community », dans KEOHANE (Robert), HOFFMANN (Stanley) (ed.), *The New European Community*, Westview press, Boulder, 1991, p. 155.

démocratique de leur légitimité. Cet écart ne cesse de se creuser par extension du pouvoir attribué aux institutions européennes. Le processus de construction européen ainsi que la configuration institutionnelle laissent peu de place au suffrage universel. La question générale du degré de démocratie dans le processus d'intégration est au premier plan des débats sur l'avenir de l'Union. Il y a un « malaise croissant »[127] au sein des parlements nationaux[128] à propos de l'insuffisance des progrès accomplis sur le plan du contrôle démocratique du processus d'intégration et des conséquences futures de l'élargissement.

Lors des différents Conseils européens, la structure en piliers n'a pas été remise en question[129] et il faut toujours distinguer entre le volet politique étrangère au sens strict qui reste un « attribut exclusif de l'acteur étatique et des souverainetés nationales »[130] que l'on retrouve dans le deuxième pilier et le volet économique des relations extérieures compris dans le premier pilier. Les relations inter-institutionnelles posent des problèmes de concurrence et ne sont pas un gage d'efficacité, comme le déclare le président de la Commission Romano Prodi qui affirme « [q]u'avec ce dualisme, l'Europe ne peut pas avancer »[131]. La P.E.S.D. se heurte à la complexité qui résulte de la dissociation de l'Union en trois piliers distincts et de la multiplicité des institutions.

---

[127] NAPOLITANO (Giorgio), « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », Commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen, A5-0023/2002, (2001-2023(INI)), 23 janvier 2002, p. 9.

[128] « Entre Etats démocratiques, les questions du statut liées au respect de la souveraineté entraînent un échange constant entre les préférences nationales et les contraintes du multilatéralisme. En particulier, dans un domaine où les décisions entraînent potentiellement des questions de vie ou de mort pour une partie de leurs concitoyens, les Etats sont extrêmement soucieux de leur prérogative décisionnelle. L'exécutif et le parlement national restent le lieu ultime de la décision. » HAINE (Jean-Yves), *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, Les Documents du C2SD, n°33, janvier 2001, p. 6.

[129] Et ceci même si le Royaume-Uni a parfois parlé de « quatrième pilier ».

[130] BACOT-DECRIAUD (Michèle), « La P.E.S.C. après Amsterdam : des moyens accrus, une mise en œuvre encore hésitante », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Notes et études documentaires, n°5136-37, juillet 2001, La documentation française, Paris, p. 253.

[131] PRODI (Romano), *Bulletin quotidien Europe*, n°7820, 14 octobre 2000, p. 16.

Le régime politique et institutionnel de l'Union doit être défini et la répartition des compétences de l'Union clarifiée. Trois modèles sont envisageables[132]. Le premier consisterait à reproduire au niveau de l'Union les systèmes en vigueur dans les grands Etats européens non fédéraux tels que la France et le Royaume-Uni. Il s'agirait alors de mettre en place un régime dont l'exécutif du niveau supranational rassemblerait les « compétences institutionnelles les plus fortes »[133]. Le deuxième système serait de type parlementaire avec un pouvoir législatif très fort, comme en Allemagne, ce qui serait en rupture complète avec le système actuel. Enfin, le troisième modèle consisterait en un engagement de l'Union dans la voie d'un « fédéralisme coopératif », c'est-à-dire ne prônant pas une séparation des pouvoirs législatifs et exécutifs rigide. Le choix du système politique de l'Union conditionne la place des différents acteurs institutionnels et le rôle que l'on veut leur faire jouer. Dans le cadre de la P.E.S.D., le choix de la structure permettra aux Etats de poursuivre ou non l'intégration de la politique européenne de défense.

Notre étude tentera d'identifier quels sont les défis institutionnels auxquels doivent répondre les Etats afin de parvenir à la mise en place d'une politique européenne de défense qui pourrait passer d'un système de coopération à une intégration plus poussée. Nous allons voir dans cette première partie que les Etats, à travers les institutions communautaires et la forme qu'ils entendent donner à l'Union européenne, contrôlent ce processus d'intégration en matière de défense et, afin de sauvegarder leur souveraineté dans des domaines aussi sensibles que la défense et la politique étrangère, limitent le processus d'intégration. En effet, les instances institutionnelles dans le domaine de la défense européenne se composent pour la plupart de représentants nationaux « qui apportent avec

---

[132] Selon l'article 3 du T.U.E., l'Union dispose d'un « cadre institutionnel unique ». Lorsque les institutions européennes agissent dans les domaines relatifs à la compétence de l'Union, elles délibèrent selon des règles propres aux titres V et VI. L'unicité du cadre institutionnel permet de préserver la cohérence entre l'action de l'Union et celle des Communautés. JACQUE (Jean-Paul), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, Cours, 2001, p. 169.

[133] CARDOT (Patrice), « Renforcer la P.E.S.C. et la P.E.S.D. en modernisant les institutions de l'Union européenne », *Défense nationale*, n°1, janvier 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 90.

eux les intérêts très spécifiques de leurs ministères nationaux respectifs (...), qui ont encore trop à cœur de préserver leur souveraineté. »[134].

Il s'agit d'assurer la cohérence et donc l'efficacité de la P.E.D. en établissant une articulation entre les trois piliers et leurs institutions multiples : Conseil européen, Conseil des Ministres, Haut Représentant, Commission, Parlement européen, Comité Politique et de Sécurité, Comité Militaire. Il ne faudrait pas que la création de ces deux derniers organes pertinents et nécessaires se traduise par une paralysie des mécanismes.

Il est important d'étudier le fonctionnement et le rôle des différentes institutions dans le cadre de la P.E.D. pour analyser quels sont les obstacles qui existent pour l'élaboration d'une politique européenne de défense et quelles seraient les réformes nécessaires pour les surmonter. Nous verrons dans un premier temps que le fonctionnement des institutions communautaires laisse une place prépondérante aux organes intergouvernementaux, créant de possibles conflits de compétences (Titre I). Puis, nous verrons, dans un second temps, que les organes supranationaux tentent en vain de se voir accorder un rôle plus important en matière de Politique européenne de défense (Titre II).

---

[134] EHRHART (Hans-Georg), « Quel modèle pour la P.E.S.C. ? », Institut d'études de sécurité, *Cahiers de Chaillot,* n°55, octobre 2002, Paris, p. 50.

TITRE I : DE POSSIBLES CONFLITS DE COMPETENCES.

L'article 11§2 du T.U.E. prévoit que :

« [L]es Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle (...) Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales. »

Les Traités imposent donc aux Etats membres de soutenir la politique extérieure et de sécurité de l'Union, qui comprend « la définition progressive d'une politique de défense commune »[135], et de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union. Les Etats peuvent, dans leur action individuelle, soutenir l'action européenne. D'une part, l'Etat peut défendre individuellement une position concertée avec ses partenaires. Ainsi, dans le conflit israélo-palestinien, les ministres des Affaires étrangères des Quinze ont présenté tour à tour des positions arrêtées conjointement parce que tel ou tel Etat a plus de poids chez certains interlocuteurs ou parce que la répétition de la même position finit par porter ses fruits. D'autre part, lorsqu'un Etat membre pense qu'il représente une position vraiment européenne, il peut agir même si cette position n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les partenaires. La France, parce qu'elle considère qu'elle est l'un des seuls Etats membres à porter l'idée d'une Europe puissance indépendante des Etats-Unis, a tendance à endosser ce statut de porte-parole informel de l'Union européenne[136]. Ces actions tendent à augmenter le manque d'unité de la politique étrangère de l'Union européenne, préalable nécessaire à une politique européenne de défense. Les deux crises en Afghanistan et en Irak ont mis à jour des discordances

---

[135] Article 17 T.U.E.

[136] VERNET (Daniel), « Le dilemme européen », *Commentaire*, n°100, Hiver 2002-2003, Plon, Paris, p. 804.

parmi les Etats européens et « [l]'esprit des Traités n'a pas été respecté »[137].

Le processus décisionnel dans le cadre du Titre V relatif aux « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », qui contient les dispositions relatives à la P.E.D., est plus simple que celui du premier pilier parce que l'essentiel de la procédure se déroule au sein du Conseil. Le Conseil européen et le Conseil, assistés du Comité politique puis du Comité politique et de sécurité, sont les institutions en charge des fonctions de décision et de direction de la politique étrangère de laquelle, d'après les Traités, la politique européenne de défense fait partie. La consécration et le renforcement de leur rôle sont indispensables à l'émergence d'une capacité décisionnelle minimale et témoignent en même temps de l'importance des institutions intergouvernementales. La Commission et le Parlement européen n'ont, quant à eux, qu'un rôle amoindri.

Ainsi, en matière de Politique européenne de défense, le rôle moteur est tenu par le Conseil européen et sa Présidence, mais le système de présidence tournante ne favorise pas la prise de décision et la continuité du travail. Ce système entraîne un manque de visibilité sur la scène internationale et un manque d'efficacité dans la gestion des crises, comme en Irak par exemple. Le renforcement du rôle du Haut représentant pour la P.E.S.C. ou la mise en place d'un véritable Ministre des Affaires étrangères pourrait permettre une plus grande lisibilité de l'Union à l'intérieur de celle-ci et vis-à-vis des tiers. Le choix de son rattachement au Conseil ou à la Commission sera fonction de la volonté de ménager les Etats membres ou, dans le second cas, d'aller plus loin dans le processus d'intégration. La multiplicité des représentants de l'Union européenne sur la scène internationale entraîne une insuffisante lisibilité de l'Union européenne (Chapitre I).

---

[137] PRODI (Romano), Déclaration sur les résultats du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 mars 2003, *Le Point de la session*, PE 325.243, Mars II-2003, 26 mars 2003, p. 17.

De plus, l'omniprésence des Etats dans le processus décisionnel témoigne de l'importance de l'intergouvernementalisme. Le Conseil de l'Union européenne a en charge la définition et la mise en œuvre de la P.E.S.D. Le maintien d'un rôle fort au Conseil et le choix de modalités spécifiques pour le vote en son sein, permettent aux Etats de conserver d'importantes prérogatives qui leur permettent de garder le contrôle du processus d'intégration. La double représentation des Etats dans le système institutionnel au sein du Conseil européen et du Conseil, ainsi que leur place en tant qu'acteur individuel traduisent l'expression de la légitimité étatique dans le processus de décision de la P.E.D. (Chapitre II).

CHAPITRE I : L'INSUFFISANTE LISIBILITE EXTERNE DE L'UNION.

Le Conseil européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne forment les trois pôles du gouvernement de l'Union européenne. Ce gouvernement est une « structure inachevée, complexe et mixte »[138]. Les différentes institutions communautaires interviennent à des degrés divers dans la P.E.D. et avec plus ou moins d'autorité. L'article 3 du T.U.E. précise que « l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire ». Il met en avant les progrès réalisés dans l'unification institutionnelle. Toutefois, cette unification est incomplète et des modes de fonctionnement communautaire et intergouvernemental coexistent. La politique européenne de défense est gouvernée par le mode intergouvernemental. Il est donc normal que les institutions qui ont le rôle le plus important soient celles où les Etats ont le plus de pouvoir.

La faiblesse de la représentation de l'Union européenne dans le monde tient en partie au fait qu'elle est répartie entre plusieurs personnalités : le Président en exercice de l'Union, qui change tous les six mois, le Président de la Commission et le Haut représentant pour la politique extérieure. La recherche d'une plus grande visibilité[139] de l'U.E. doit avoir pour objectif son renforcement sur la scène internationale. Ce renforcement pourrait aussi passer par une meilleure coordination des positions des Etats membres. Le rôle de coordinateur est tenu par le Haut représentant qui a parfois manqué d'efficacité pratique dans la gestion des crises, comme en Irak par exemple (Section I). Pour remédier à cette

---

[138] MOREAU DEFARGE (Philippe), « La question du gouvernement européen », *Le débat*, n°118, janvier-février 2002, Gallimard, Paris, p. 81.

[139] Par lisibilité, nous entendons la nécessité d'avoir une meilleure compréhension du fonctionnement des institutions et de la répartition des compétences entre les différents organes. La visibilité se rapporte, quant à elle, au rayonnement de l'Union européenne sur la scène internationale, notamment lors de crises.

situation, la Constitution pour l'Europe propose la mise en place d'une présidence stable de l'Union européenne et la création d'un poste de Ministre européen des affaires étrangères. Cette innovation permettrait à la communauté internationale d'identifier un «Monsieur Europe». Ainsi, une personnalité coordonnant les positions des Etats membres afin d'en faire ressortir une position de l'Union européenne pourrait assurer la continuité de l'action européenne et représenter l'Union européenne (Section 2). L'étude des dispositions existantes et des propositions formulées pour atténuer le manque de lisibilité externe de l'Union est importante parce qu'elle doit permettre d'analyser la volonté des Etats de pallier le manque d'unité et de visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale, afin de favoriser la mise en place d'un cadre pour une politique européenne de défense.

Section I : La recherche d'une plus grande visibilité de l'Union européenne.

Aucune disposition institutionnelle ne peut fabriquer en elle-même une politique étrangère et de défense en l'absence d'une volonté des Etats membres de l'U.E. Toutefois, une institution peut conduire au renforcement d'éléments communs alors que son absence l'empêcherait. L'Union européenne a besoin d'une institution qui serve d'interface entre elle et les Etats et lui permette d'assurer la continuité de sa politique étrangère et d'anticiper la gestion des crises afin de les aborder d'une façon commune. En effet, le manque d'unité a affaibli l'Union européenne lors de la gestion de la crise irakienne (§1). Le rôle de représentation externe de l'Union européenne revient au Haut représentant pour la P.E.S.C. qui doit assurer la visibilité de l'Union sur la scène internationale. Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité[140] commune cumule de nombreuses fonctions qui devraient lui permettre d'assurer une plus grande cohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne (§2).

§1. Un exemple : l'absence de cohésion de l'Union européenne lors de la crise irakienne de 2003.

La crise irakienne a démontré que l'Union ne possédait pas d'enceinte dans laquelle les Etats pouvaient rapidement se concerter et parvenir à un accord sur une position de l'U.E. qui serait défendue par un représentant qui aurait plus de poids pour la faire valoir sur la scène internationale[141]. Nous procèderons d'abord à un rapide rappel des faits (A). Il ne s'agit pas ici d'étudier tout le contexte historique et politique qui a conduit à

---

[140] Le Haut Représentant s'occupe de la P.E.S.C. en son entier, y compris le volet P.E.S.D. Il pourrait être créé un poste d'adjoint à M. P.E.S.C. qui s'occuperait spécialement de la P.E.S.D. afin de décharger le Haut Représentant.

[141] Le manque de concertation et d'unité des positions des Etats membres avait déjà abouti à une absence de cohésion de l'U.E. lors des différentes crises dans les Balkans. Cf. 2nde partie.

l'intervention armée des Etats-Unis mais seulement les éléments permettant de comprendre la diversité de réactions des Etats européens (B).

A. Le déclenchement de la crise en Irak.

Lors de la première guerre du Golfe, le Conseil de Sécurité avait instauré un cessez-le-feu provisoire par sa résolution 687 du 3 avril 1991. Cette résolution fixait un nombre important d'obligations à la charge de l'Irak telles que la démarcation de la frontière irako-koweïtienne, le déploiement d'une mission d'observation dans une zone démilitarisée entre l'Irak et le Koweït, la création d'un fonds de compensation et surtout d'importantes obligations en matière de désarmement[142]. L'Irak a accepté ces conditions le 6 avril 1991[143]. Une commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) a été créée en mai 1991[144] afin, dans un premier temps, d'inspecter les capacités biologiques et chimiques de l'Irak et ses capacités en missiles puis dans un deuxième temps de procéder à la neutralisation, à l'enlèvement et la neutralisation des armes chimiques, biologiques et balistiques et superviser une éventuelle destruction de ces armes par l'Irak. Enfin, l'UNSCOM devait coopérer avec l'A.I.E.A. dans ses tâches d'inspection, de repérage et de démantèlement de matériel nucléaire. L'UNSCOM a pu procéder à un nombre important d'inspections et présenter des rapports réguliers au Conseil de Sécurité mais les autorités irakiennes n'ont pas toujours accepté une totale coopération. De 1991 à 1998, l'Irak a tenté à de nombreuses reprises d'entraver le travail des inspecteurs en restreignant leur liberté de déplacement, en dissimulant des preuves ou en

---

[142] Le paragraphe 7 de la résolution invite « l'Irak à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925, et à ratifier la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction en date du 10 avril 1972 » et le paragraphe l'invite « à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en date du 1er juillet 1968. »

[143] S/22456.

[144] S/22614 du 17 mai 1991.

refusant de signaler des sites[145]. La période 1997-1998 a correspondu à une montée de tensions avec l'Irak qui s'est terminée par l'opération « Renard du Désert », lancée le 16 décembre 1998 par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, entraînant le départ des inspecteurs de l'UNSCOM et de l'A.I.E.A. Les Etats-Unis estimaient que le rapport de l'UNSCOM ne leur donnait pas entière satisfaction[146].

La résolution du Conseil de Sécurité 1284 du 17 décembre 1999 a remplacé l'UNSCOM par une nouvelle commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies, la COCOVINU (ou UNMOVIC en anglais) à laquelle le gouvernement irakien devait permettre « d'accéder immédiatement, inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones, installations, équipements, relevés et moyens de transport (...) »[147]. Dans un premier temps, l'Irak n'a pas accepté les termes de cette résolution et la Commission n'a donc pas pu engager les actions prescrites[148]. Finalement, le 16 septembre 2002, l'Irak annonça dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'O.N.U. qu'il acceptait le retour inconditionnel des experts en désarmement des Nations Unies[149].

Le 8 novembre 2002, le Conseil de Sécurité adopta la résolution 1441 par laquelle il ordonnait à l'Irak de détruire tous ses programmes d'armes de destruction massive. Soulignant que l'Irak continuait de violer les précédentes résolutions de l'O.N.U., le Conseil de Sécurité décida de lui donner « une dernière chance de s'acquitter des obligations en matière de désarmement qui lui incombent » et « d'instituer un régime d'inspection renforcé » en Irak où l'accès à tous les sites y compris présidentiels, devra s'effectuer sans restriction. L'Irak disposait de trente jours pour faire « une déclaration à jour, exacte et complète sur tous les aspects de ses programmes de mise au point d'armes chimiques, biologiques et nucléaires,

---

[145] WERY (Michel), « Les inspections de l'O.N.U. : une solution à la crise irakienne ? », *Note d'analyse du G.R.I.P.*, 14 février 2003, www.grip.org.

[146] Le Secrétaire général de l'O.N.U. et les représentants russe et chinois ont dénoncé avec virulence cette intervention, d'autant plus qu'elle a eu lieu alors même que le Conseil de Sécurité était en session pour débattre des rapports de l'UNSCOM et de l'A.I.E.A. et qu'il n'avait jamais été envisagé de recours à la force. http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/irak/renard-guerre.

[147] S/RES/1284 (1999).

[148] 4ème Rapport trimestriel de la COCOVINU, S/2001/177, p. 2.

[149] Cependant, entre 1999 et 2002, l'Irak avait accepté plusieurs visites de l'A.I.E.A.

de missiles balistiques et d'autres vecteurs ». Le Conseil de Sécurité menaçait aussi l'Irak de « graves conséquences » s'il continuait à « manquer à ses obligations ». Le 13 novembre 2002, l'Irak annonça qu'il acceptait sans réserve la résolution 1441. Le 18 novembre 2002, les inspecteurs en désarmement de l'O.N.U., dirigés par M. Hans Blix, président de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies arrivèrent à Bagdad pour le début de leur mission. Le 7 décembre 2002, le gouvernement irakien remit à la COCOVINU et à l'A.I.E.A. un rapport de plus de 12000 pages sur leurs programmes d'armement[150]. Ce document fut jugé très incomplet par les inspecteurs de l'O.N.U. qui ont indiqué que la « déclaration irakienne comportait des lacunes importantes » qu'il importait de combler[151]. Toujours selon le calendrier fixé par la résolution 1441, un premier rapport de mission des inspecteurs de l'O.N.U. fut remis le 27 janvier 2003[152] dans lequel M. Hans Blix et M. Mohamed El Baradei dressèrent un bilan mitigé d'inspection en Irak, jugeant que Bagdad n'avait pas véritablement accepté de coopérer[153]. Ils demandèrent un délai de plusieurs mois pour mener à bien leur mission et répondre à de nombreuses questions toujours sans réponse, demande soutenue par la plupart des membres du Conseil de sécurité[154]. Les rapports établis par MM.

---

[150] 11ème rapport de la COCOVINU, doc. S/2002/1303, pp. 3-4.

[151] Conférence de presse du secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan , New York, 14 janvier 2003, *Documents d'actualités internationales*, n°5, 1er mars 2003, La Documentation française, Paris, p. 177.

[152] « L'O.T.A.N. attendra le rapport Blix », *La Libre Belgique*, 23 janvier 2003. « O.T.A.N./Irak : pas de décision sur les propositions américaines de soutien à une éventuelle intervention en Irak, la plupart des Alliés européens s'opposant à une guerre et voulant attendre le rapport des inspecteurs et l'évolution de la position au sein de l'O.N.U. », *Nouvelles atlantiques*, n°3448, 24 janvier 2003.

[153] Le directeur de l'UNMOVIC a estimé que sur le plan pratique, « l'Irak a globalement coopéré plutôt bien », mais qu'en matière de contenu, la coopération de l'Irak n'a pas été assez active et que c'est à l'Irak de faire la preuve qu'il ne possède plus rien de litigieux. BLIX (Hans), « An Update on Inspection », 27 janvier 2003. Le directeur de l'A.I.E.A. a affirmé de son côté que « les autorités irakiennes ont donné accès à toutes les infrastructures visitées -dont des sites présidentiels et des résidences privées- sans conditions et sans délai, malgré certaines plaintes concernant la nature intrusive des activités d'inspections ». EL BARADEI (Mohammed), « I.A.E.A. Update Report for the Security Council Pursuant to Resolution 1441 (2002) », 27 janvier 2003.

[154] Le C.A.G. reconnaît aussi que les autorités irakiennes n'ont pas fourni toutes les informations nécessaires aux inspecteurs. Il réaffirme que l'objectif de l'U.E. reste le désarmement effectif et total de l'Irak en ce qui concerne les armes de

Hans Blix et Mohamed El Baradeï montrèrent qu'aucune preuve ne permettait d'affirmer, au début de 2003, que l'Irak possédait des armes de destruction massive ou développait des activités nucléaires interdites même si l'hypothèse ne devait cependant pas être exclue. Ils préconisèrent un renforcement des inspections[155]. Le travail de la Commission a cependant été interrompu du fait de la menace pressante d'un recours à la force par les Etats-Unis contre l'Irak. En effet, dès le 12 septembre 2002, lors de la 57ème session de l'Assemblée générale de l'O.N.U., le Président américain avait mis en demeure le Président Saddam Hussein d'achever le désarmement de l'Irak[156].

Le 5 février 2003, le secrétaire d'Etat américain Colin Powell présenta un rapport sur l'Irak au Conseil de Sécurité[157] dans lequel il dressa un bilan des preuves accumulées, selon les Etats-Unis, du refus de l'Irak de coopérer avec le processus de désarmement de l'O.N.U.[158]. A l'issue du discours, les réactions des membres du Conseil de sécurité furent diverses[159]: pour certains gouvernements, parmi lesquels figurent les plus proches alliés des Etats-Unis, dont la Grande-Bretagne, le réquisitoire de M. Colin Powell prouvait de manière convaincante que l'Irak représentait une menace[160].

---

destruction massive et soutient les efforts des Nations Unies pour faire en sorte que l'Irak se conforme à toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. C.A.G. du 27 janvier 2003, Bruxelles, *Bulletin U.E.*, 1.2-2003, point 1.6.115.

[155] 13ème rapport de la COCOVINU, S/2003/580, paragraphe 8.

[156] *Le Monde*, 13 septembre 2002.

[157] *Documents d'actualités internationales*, n°7, 1er avril 2003, La Documentation française, Paris, pp. 254-260.

[158] Photos satellites et enregistrements de conversations entre responsables irakiens à l'appui, Colin Powell fait une énumération des armements prohibés de l'Irak, des manœuvres de ce dernier pour « tromper » les inspecteurs de l'O.N.U. et de ses liens avec l'organisation terroriste Al Qaida.

[159] M. Philippe Moreau Defarges qualifie l'O.N.U. de « gendarme démocratique ». Pour lui, la crise irakienne démontre que c'est un gendarme boiteux : « il est censé garder les intérêts généraux de la planète, mais il ne peut agir que si, notamment, les cinq membres permanents –Etats avec des intérêts spécifiques- ne s'y opposent pas. En 2002-2003, la crise irakienne rappelle que le Conseil de Sécurité reste un lieu de marchandage de la puissance : les Etats-Unis, soutenus par le Royaume-Uni, veulent régler son compte à l'Irak de Saddam Hussein ; deux autres membres permanents, la France et la Russie, se braquent contre ce qu'elles ressentent comme une volonté hégémonique anglo-saxonne ; la Chine, elle, demeure indifférente. » MOREAU DEFARGES (Philippe), « Quel gendarme mondial ? », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, Paris, p. 35.

[160] Finalement, les investigations menées après le déclenchement de l'intervention militaire ont montré que l'Irak n'avait pas de programme d'armement nucléaire ni

Mais pour d'autres, tels que la France, l'Allemagne, la Chine et la Russie, ces informations appelaient surtout une intensification des inspections de l'O.N.U. sur le terrain. Le 10 février 2003, la Russie, la France et l'Allemagne[161] adoptèrent une déclaration commune appelant « à la poursuite des inspections et au renforcement substantiel de leurs capacités humaines et techniques par tous les moyens » et se disaient « déterminées à donner toutes les chances au désarmement de l'Irak dans la paix »[162]. Soutenus par la Chine, ces trois pays publièrent un mémorandum proposant un échéancier précis pour des inspections renforcées comme alternative au recours aux armes[163].

Relevant la « violation patente » de ses obligations de désarmement complet par l'Irak, le projet de résolution déposé par le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Espagne le 24 février 2003 au Conseil de Sécurité affirme

---

d'armes biologiques. Seules de petites quantités d'armes chimiques ont été découvertes. Il apparaît que les responsables de la C.I.A. ont commis une erreur de jugement en partant d'une idée reçue qui devait s'avérer fausse au sujet des capacités d'armement de Bagdad: ils ont ainsi présenté à l'administration Bush des conclusions exagérées ou incorrectes avant l'invasion de l'Irak en 2003. Le rapport de la commission du renseignement du Sénat américain, rendu public le 9 juillet 2004, contient une mise en cause de la C.I.A. qui aurait omis de transmettre au Président américain des informations fournies par des proches de scientifiques irakiens sur l'abandon par l'Irak de son programme de développement d'armes de destruction massive. *Le Monde*, 6 juillet 2004.

M. Hans Blix affirme que le rapport britannique du 24 septembre 2002 (www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf) contient des erreurs fondamentales. Dépêche de l'A.F.P., 13 juillet 2003. Le Premier ministre britannique a accepté une double commission d'enquête (commission des Affaires étrangères des Communes et commission des services secrets et de la sécurité du Parlement). Il a reconnu qu'il existe des « questions » sur les informations données par les services de renseignement qui méritent d'être examinées. L'enquête doit étudier la fiabilité des informations de l'armement irakien recueillies avant la guerre et l'écart avec ce qui a été découvert par la suite. Les commissions doivent rendre leur rapport en juillet 2004. *Le Nouvel Observateur*, n°2014, semaine du 12 juin 2003.

[161] La classe politique allemande n'était pas unanime sur la position à adopter. Pour le député européen allemand M. Hans-Gert Poettering (Parti populaire européen), « l'Allemagne s'est enfermée dans un auto-isolationnisme dont le chancelier est le seul responsable. Il a opté pour une attitude anti-européenne. Bien que la déclaration franco-allemande à l'occasion de l'anniversaire du Traité de l'Elysée ait donné l'impression que la France et l'Allemagne sont sur une même ligne, la France a adopté en réalité une position beaucoup plus nuancée ». Situation en Irak, *Le Point de la session*, PE 325.232, Février 2003, p. 17.

[162] Déclaration commune Russie, Allemagne, France sur l'Iraq, *D.A.I.*, n°7, 1er avril 2003, La Documentation française, Paris, p. 262.

[163] Id.

que l'Irak « n'a pas saisi la dernière possibilité qui lui était offerte par la résolution 1441 » pour se soustraire à de « graves conséquences ». Le 7 mars, un amendement est proposé au texte du projet de résolution donnant à l'Irak jusqu'au 17 mars pour se conformer à ses obligations. Dans le même temps, le Président américain George W. Bush et les premiers ministres anglais, Tony Blair et espagnol, José Maria Aznar, hôtes du premier ministre portugais, José Manuel Durao Barroso, se retrouvent pour une rencontre et annoncent une ultime tentative de faire avaliser par le Conseil de Sécurité un ultimatum qui autorise l'usage de la force contre l'Irak[164].

Parallèlement, les Etats hostiles à une intervention armée en Irak réaffirment dans une déclaration leur opposition à une intervention militaire contre l'Irak, et leur refus d'une deuxième résolution au Conseil de Sécurité de l'O.N.U. qui légitimerait la guerre, et à laquelle ils pourraient opposer leur veto[165] si elle était mise aux voix[166]. La France, l'Allemagne et la Russie, lancent, le 15 mars 2003[167], un « appel solennel » commun pour éviter la guerre et poursuivre les inspections. De leur côté, M. Hans Blix et Mohammed El Baradei présentent les rapports d'étapes devant le Conseil de Sécurité le 7 mars 2003[168]. Ils affirment que l'Irak s'est montré « actif »,

---

[164] Réunion de M. Bush, Blair et Aznar le 16 mars 2003 aux Açores. *Le Monde,* 17 mars 2003.

[165] Pour M. Pierre Lellouche, « [s]i l'objectif était d'éviter la guerre, on ne l'a pas atteint. Si l'objectif était de renforcer l'O.N.U., alors l'attitude adoptée a non seulement amené les Américains à l'ignorer, mais la menace du veto les aura amenés à être, à l'avenir, encore plus unilatéralistes. Du côté américain, on ne voudra plus jamais prendre le risque de se trouver englués et battus par la diplomatie française. L'ennui, c'est qu'en gagnant par K.O., la diplomatie française a agité ce qui sera le dernier veto. Il est très improbable que les Américains ne se remettent jamais dans une situation où ils risqueraient de faire « *vétoriser* » par quiconque. » LELLOUCHE (Pierre), « La guerre américaine fait entrer le monde dans une nouvelle ère », *Le Monde diplomatique*, avril 2003.

[166] Dans l'hypothèse où il y aurait une majorité de neuf voix ou plus pour la nouvelle résolution, « celle qui autorise la guerre pour dire les choses simplement. A ce moment-là, la France votera non. Mais il y a une caractéristique, c'est cela que l'on appelle en réalité le veto, c'est que, lorsque l'un des cinq membres permanents, les Etats-Unis, l'Angleterre, la Russie, la Chine, la France, votent non, même s'il y a une majorité, la résolution n'est pas adoptée. C'est ce que l'on appelle le droit de veto ». Interview télévisée de M. Jacques Chirac, 10 mars 2003, www.elysee.fr.

[167] *D.A.I.*, n°10, 15 mars 2003, La Documentation française, Paris, pp. 381-383.

[168] *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 2003, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 129-130.

dans sa coopération avec les inspecteurs au cours du mois de février, citant en exemple le coup d'envoi des opérations de destruction des missiles Al Samoud 2, et le début des entretiens privés avec les scientifiques irakiens. Toutefois, le rapport souligne que les principales questions de désarmement restent en suspens.

Le 17 mars 2003, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Espagne retirent, faute de consensus, leur projet de résolution[169]. Le 20 mars 2003, l'opération militaire américano-britannique « Liberté pour l'Irak » est lancée[170]. Plusieurs séries de raids et de bombardements frappent des sites dans la capitale irakienne une heure après l'expiration de l'ultimatum lancé par les Etats-Unis au Président Saddam Hussein pour qu'il quitte l'Irak[171]. Les Etats-Unis ont fait une interprétation extensive du paragraphe 13 de la résolution 1441, définissant les « graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face » comme une autorisation du Conseil de Sécurité faite aux Etats membres pour intervenir en Irak par une action militaire. Par leur intervention, les Etats-Unis souhaitaient poursuivre trois buts : lutter contre le terrorisme, rechercher des armes de destruction massive afin, non seulement, d'assurer, selon eux, le respect de la résolution 687 du Conseil de Sécurité mais aussi de préserver la paix et la sécurité internationale et enfin renverser le régime dictatorial.

---

[169] La France, la Chine, la Russie, tous trois membres permanents du Conseil de Sécurité, l'Allemagne et la Syrie ont indiqué publiquement qu'elles ne soutenaient pas le projet de résolution visant à remplacer le régime des inspections par l'autorisation d'employer la force. Le Chili et le Mexique, membres du Conseil de sécurité, ont fait savoir qu'ils estimaient que les inspections auraient dû être poursuivies. Sur les quinze membres du Conseil de sécurité, sept étaient donc hostiles au projet de résolution des Etats-Unis. Si le projet avait été soumis au vote, il n'aurait donc pas recueilli les neuf voix nécessaires à son adoption.

[170] BOZO (Frédéric), « Les relations transatlantiques depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, p. 50.

[171] Des missiles sont tirés à partir de navires stationnés dans le Golfe, en Mer Rouge et en Méditerranée. Dans la soirée, les forces terrestres américaines et britanniques pénètrent en Irak depuis le Koweit avec blindés et artillerie enserrant la ville irakienne d'Oum Qasr, à la frontière avec le Koweït. De nombreux raids aériens visent Bagdad et ses environs les jours suivants, Bassorah dans le sud de l'Irak, Mossoul dans le nord ainsi que la région de Kirkouk, ville située dans le Kurdistan irakien. De violents combats ont lieu à Nassiriah située au sud-est de Bagdad.

Alors que tous les membres de l'Union européenne étaient d'accord sur l'idée d'un désarmement complet de l'Irak et un soutien total au Conseil de sécurité pour le maintien de la paix, le problème essentiel qui s'est posé pour l'Union européenne a été celui de sa politique étrangère commune et de sa politique de défense qui a manqué d'unité.

B. La crise irakienne, source de discorde entre les Etats européens.

Le Conseil Affaires Générales du 27 janvier 2003 réaffirme que son objectif demeure le « désarmement effectif et total de l'Irak concernant les armes de destruction massive » et qu'il laisse une dernière chance à l'Irak de « résoudre la crise pacifiquement »[172]. Le Haut Représentant Javier Solana s'est félicité de la concertation qui a eu lieu au niveau ministériel entre les quatre membres du Conseil de sécurité qui sont membres de l'Union européenne. Un consensus a été atteint sur quatre points. Le Conseil rappelle ainsi « son objectif de désarmement effectif et total de l'Irak en ce qui concerne les armes de destruction massive » et les Européens doivent pousser le pays dans ce sens, dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité. Une coopération active doit être entretenue entre l'Irak et les inspecteurs en désarmement de l'O.N.U. La Communauté internationale doit apporter son soutien aux inspecteurs et l'Union européenne doit manifester ce soutien en terme de moyens, de temps et d'information. Cette action contre la prolifération des armes de destruction massive doit s'effectuer dans le cadre du Conseil de sécurité.

Le 30 janvier 2003, cinq Etats membres de l'Union européenne comprenant le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et le

---

[172] C.A.G. Bruxelles, 27 janvier 2003, *Bulletin U.E.*, 1.2-2003, point 1.6.115. M. Georges Papandréou, dont le pays assurait la présidence de l'U.E., a déclaré, à la suite de cette position commune, qu'il espérait que l'Union européenne pourrait « former une stratégie et tactique commune » pour les prochains pas de l'U.E. « La présidence de l'U.E. met en garde contre un échec », Dépêche A.F.P., 12 février 2003, www.actu.voila.fr/dossiers/articles_dossier1 .

Portugal et trois pays en cours d'intégration la Hongrie, la Pologne et la République tchèque[173] marquent leurs divergences par rapport à l'adoption d'une position commune lors du Conseil Affaires Générales du 27 janvier 2003 qui marquait leur accord pour le soutien de la poursuite des inspections de l'O.N.U. en Irak. Ils affichent aussi leurs distances vis à vis de la position de l'Allemagne et de la France sur une question majeure de politique étrangère et de défense[174], à savoir la gestion de la crise irakienne et corrélativement le soutien aux Etats-Unis. Ainsi, les premiers clivages entre les pays européens sont apparus le 30 janvier 2003 avec la signature de « La lettre des Huit pour un front uni face à l'Irak ». Les initiateurs de cette déclaration ont voulu de cette manière manifester leur soutien aux Etats-Unis « menacés », avec lesquels ils déclarent partager les valeurs telles que la démocratie et la liberté, et appeler à l'application de la Résolution 1441 du Conseil de Sécurité, à la lutte contre le terrorisme et à

---

[173] Les divisions de l'Union en matière de politique extérieure augmentent avec l'élargissement. Le premier accroc eut lieu avec la Pologne fin 2002. Après avoir négocié, au Conseil européen de Copenhague une augmentation des aides de l'U.E., la Pologne a décidé d'acheter des F-16 américains plutôt que des équipements européens. La décision de la Pologne de choisir préférentiellement des avions américains au lieu de Mirages 2000-5 est le symbole de l'autonomie de décision d'un Etat en matière d'équipements mais aussi un obstacle à l'intérêt de préserver la capacité de l'Union européenne de renforcer son potentiel industriel et technologique de défense, sur une base de solidarité. La Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont affiché une position pro-américaine pendant la crise irakienne parce qu'ils souhaitent entretenir une relation privilégiée avec les Etats-Unis, notamment pour leur sécurité mais aussi d'un point de vue économique. Mme Sandra Kalniete, chef de la diplomatie lettonienne a déclaré que « l'Europe est notre projet commun et non une zone de libre échange. C'est une zone de paix et de stabilité ». Toutefois, les nouveaux membres n'envisagent la défense européenne que dans le cadre de l'O.T.A.N., mais comme le souligne la député européenne Pervenche Bérès, « les Européens n'ont pas d'offre crédible de sécurité vis à vis des nouveaux membres ». Colloque « Crise internationale : quelles leçons pour l'Europe ? », 26 avril 2003, www.mouvement-européen.org.
« Les préparatifs puis le déclenchement de la guerre en Irak ont porté les dissensions à leur paroxysme. (...) [L]es gouvernements de la « vieille Europe » se sont séparés de ceux de la « jeune Europe ». Mais pour M. Georges Le Guelte, le clivage n'est pas entre les différents pays européens, ni entre l'Europe et les Etats-Unis mais entre partisans et adversaires de la doctrine de George W. Bush. LE GUELTE (Georges), « Le monde de George W. Bush et l'Europe, *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, p. 17. ANDREANI (Gilles), « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », *Pouvoirs*, 106, Seuil, Paris, pp. 57-67.

[174] Pour la députée européenne Pervenche Bérès, la démarche franco-allemande a sa part de responsabilité dans la division de l'Union. Elle revenait selon elle à un « comportement unilatéraliste » confortant la vision que le Président américain avait de l'Europe : la certitude de l'incapacité du Vieux Continent à être un pôle d'un monde multilatéral. Intervention au colloque « Crise internationale : quelles leçons pour l'Europe ? », 26 avril 2003, www.mouvement-européen.org.

l'élimination des armes de destruction massive. Cette lettre a été suivie, dans les mêmes termes, par celle du 5 février 2003 dite des « dix de Vilnius »[175] signée par les trois pays baltes, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Croatie, l'Albanie et la Macédoine. Cette attitude proaméricaine s'est heurtée à l'incompréhension et au mécontentement de la France et de l'Allemagne qui avaient une autre vision de la solution du conflit irakien. Après plusieurs mois d'occupation américaine en Irak, il s'avère que les pays opposés à l'intervention avaient raison d'avoir des doutes sur la présence des armes de destruction massive puisque aucune trace de telles armes n'a été décelée.

Le 10 février 2003, l'Allemagne, la Belgique et la France opposèrent leur veto, lors de la réunion des 19 ambassadeurs des pays membres de l'O.T.A.N., aux mesures demandées par les Etats-Unis pour sécuriser la Turquie en cas d'attaques venues de l'Irak[176]. Les trois pays préconisaient une solution pacifique à la crise irakienne et considéraient qu'accepter ces demandes ferait entrer prématurément l'O.T.A.N. dans une « logique de guerre ». La Turquie, seul pays allié qui ait une frontière avec l'Irak, invoquait l'article IV du Traité fondateur de l'organisation selon lequel les Alliés doivent se consulter dès lors qu'un pays estime sa sécurité menacée. Le 16 février 2003, un accord fut finalement conclu au sein du Comité des plans de défense qui rassemble l'ensemble des Etats membres de l'organisation, à l'exception de la France, autorisant la planification de mesures pour protéger la Turquie[177]. Il faut souligner l'importance du choix du Comité des plans de défense par les Etats-Unis qui ne voulaient pas que la France puisse de nouveau s'opposer à leurs plans.

---

[175] Quelques jours après la lettre des Huit, le groupe de Vilnius qui rassemble dix anciens pays communistes et qui a été créé pour favoriser l'adhésion de ces pays à l'Alliance atlantique, a publié une lettre dans laquelle les dix pays se disent « prêts à participer à une coalition internationale pour mettre en œuvre ses recommandations et le désarmement de l'Irak. ». Il apparaît que le Royaume-Uni a été pour beaucoup dans la déclaration de Vilnius. GORCE (Paul-Marie de la), « Seuls contre tous », *Le Monde diplomatique*, avril 2003.

[176] www.nato.int.

[177] Ces accords concernent principalement le déploiement à titre préventif de batteries de missiles antimissiles Patriot et d'avions-radars Awacs. LELLOUCHE (Pierre), *« La crise irakienne et son impact sur l'Alliance »*, Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Commission de la défense et de la sécurité, 51 DSC 03F, 25 avril 2003, http://www.nato-pa.int.

Le 17 février 2003, lors d'un Conseil européen extraordinaire sur la crise irakienne[178], les quinze chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne parvinrent à un consensus sur la gestion de la crise irakienne. Dans la déclaration commune adoptée à l'issue du Sommet, ils affirmèrent que « c'est au régime irakien de mettre fin à cette crise en se conformant aux demandes du Conseil de sécurité de l'O.N.U. » et ils n'excluaient pas l'usage de la force « en dernier recours ». Les futurs membres de l'U.E. ont aussi approuvé la déclaration commune des Quinze sur l'Irak[179].

Le président français Jacques Chirac, le président russe Vladimir Poutine et le chancelier allemand Gerhard Schroeder, qui étaient les plus hostiles à la guerre contre l'Irak se sont retrouvés pour la première fois après le début de l'intervention militaire anglo-américaine lors du Sommet sur l'après-guerre en Irak à Saint Petersbourg les 11 et 12 avril 2003[180]. Ils manifestèrent leur opposition commune à une occupation de l'Irak par les Etats-Unis revendiquant la légitimité et le « rôle central » de l'O.N.U.[181]. Aucune initiative ni déclaration conjointe n'ont découlé de ce sommet, mais les trois dirigeants ont cherché à temporiser la tension avec Washington, M. Vladimir Poutine évoquant la nécessité d'une coopération dans la zone euro-atlantique[182].

---

[178] Conclusions du Conseil européen, *Bulletin de l'Union européenne*, 1-2, 2003, Office des publications, Luxembourg, pp. 8-9.
[179] Idem.
[180] *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 2003, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 271-273.
[181] Lors du déroulement de l'opération militaire, il y avait deux visions différentes du rôle du Conseil de Sécurité dans l'Irak d'après-guerre : les Etats-Unis pensent qu'il leur revient de diriger le processus démocratique et la reconstruction économique. La plupart des alliés européens sont favorables à une approche multilatérale de l'après-guerre, avec notamment une décision du Conseil de Sécurité en vue de garantir une action collective pour l'établissement d'un gouvernement démocratique en Irak. ORTEGA (Martin), « Donner une chance aux Nations Unies », *Bulletin*, n°6, avril 2003, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris.
[182] Lors de la rencontre entre le premier ministre britannique et le chancelier allemand le 15 avril 2003, les deux dirigeants ont cherché à rétablir l'unité européenne après les dissensions sur la guerre. Ils ont affiché leur unité sur la reconstruction de l'Irak en mettant l'accent sur le rôle-clé de l'O.N.U. et réaffirmé l'importance des relations transatlantiques mises à mal également par la crise irakienne.

A l'issue d'une réunion informelle tenue en marge du Conseil européen d'Athènes qui a avalisé la signature du traité d'adhésion des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne[183], les chefs d'Etat ou de gouvernement des Quinze ont adopté une déclaration commune réaffirmant que les Nations Unies « doivent jouer un rôle central » dans l'après-guerre en Irak, d'abord dans la « coordination de l'aide humanitaire » pour les populations mais aussi éventuellement dans la mise en place à terme d'un gouvernement irakien autonome. Ils reconnaissent la gestion actuelle de l'Irak par les forces américano-britanniques en soulignant que celles-ci ont « la responsabilité de sécuriser la situation ». Afin de jouer ce rôle, l'Union européenne doit adopter une position commune soulignant clairement qu'il importe de mobiliser l'aide internationale pour la stabilité et la reconstruction de l'Irak. L'Union européenne doit maintenir son soutien au peuple irakien dans le cadre de son programme d'aide humanitaire et de ses programmes de reconstruction, en coopération directe avec les Nations Unies et ses agences spécialisées.

Différentes leçons peuvent être tirées de la crise irakienne et notamment de la façon dont les européens l'ont gérée. Tout d'abord, les affrontements qui ont eu lieu au Conseil de Sécurité ont révélé des clivages profonds qui divisent les Etats membres de l'Union européenne en matière de politique étrangère[184] et dans les rapports qu'ils veulent entretenir avec les Etats-Unis[185]. Cette crise n'est pas seulement circonstancielle et tout ce qui relève des affaires extérieures et de la défense doit être envisagé à l'aune de la géométrie variable[186]. Les liens privilégiés entre la Grande-

---

[183] Déclaration de la Présidence de l'Union européenne, Athènes, 16-17 avril 2003, *La politique étrangère de la France*, mars-avril 2003, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 336-337.

[184] M. Jacques Delors se demande « [q]ui, franchement, a été surpris de ces divisions? ». Pour lui, les pays européens ont « un héritage, des traditions politiques, qui font qu'on ne peut pas leur demander du jour au lendemain d'avoir une P.E.S.C. ». Colloque « Crise internationale : quelles leçons pour l'Europe ? », 26 avril 2003, www.mouvement-européen.org.

[185] LAMERS (Karl A.), « Les conceptions de la sécurité de part et d'autre de l'Atlantique et de l'Atlantique et la contribution de l'Europe à l'Alliance », Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Commission politique, 60 PCTR 03 F, 24 avril 2003.

[186] Pour M. Hubert Védrine, ancien Ministre français des Affaires étrangères, « les fractures que cette crise irakienne et les coups de boutoir de l'administration Bush ont révélées sont anciennes et pas si inattendues. Elles existaient bien avant, mais on les masquait sans arrêt, les deux piliers principaux de la politique étrangère

Bretagne et les Etats-Unis ne sont pas nouveaux. Il est clair que certains pays privilégieront leur alliance avec les Etats-Unis à n'importe quelle alliance européenne[187]. La vision atlantiste des pays candidats qui ont préféré suivre la vision américaine notamment à travers la lettre des Huit[188] peut se justifier par la faiblesse de l'Union européenne[189] en matière de politique étrangère et de défense sur la scène internationale. La fracture qui s'est créée entre les pays européens touche surtout l'état des relations transatlantiques ainsi que la gestion des problèmes de la sécurité internationale. Si l'on compare les différentes attitudes, on constate que quelques gouvernements ont pris des engagements fermes aux côtés des Etats-Unis pour le règlement du conflit irakien, qui sont en contradiction totale avec la position prise par leurs partenaires européens.

Ensuite, la crise a mis en lumière les difficultés d'élaboration d'une politique étrangère commune dues au fonctionnement des institutions européennes. Pour M. Javier Solana, « l'Europe n'a pas su jouer le rôle qui

---

européenne ayant été depuis longtemps, si je puis dire, la politique de l'autruche et la méthode Coué. (...) Cela a fait éclater l'illusion que la politique étrangère et de sécurité commune existait déjà. » VEDRINE (Hubert), « Que faire avec l'hyperpuissance ? », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, Paris, p. 14.

[187] La crise irakienne a montré l'orientation pro-américaine des pays adhérents de l'Est. LEFEBVRE (Maxime), « Union européenne : la dimension géopolitique de l'élargissement », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, p. 76.

[188] « La crise irakienne a fait éclater les divisions des Européens et montre que les pays de l'Est sont plus attachés à l'Amérique qu'à l'Union européenne. » LEPARMENTIER (Arnaud), « La question irakienne divise l'Europe », *Le Monde*, 7 février 2003. « Il leur est donc apparu tout à fait normal de rallier la position américaine lorsqu'il s'est agi de se prononcer sur le dossier irakien en préférant opter pour le parapluie sécuritaire qu'offre Washington, au lieu d'une politique de défense européenne encore dans les limbes. » MARTI (Serge), « Le dernier état d'un monde en guerre », *Le Monde dossiers et documents*, avril 2003.

[189] RUPNIK (Jacques), « L'Amérique veut-elle casser l'Europe ? », *Le Nouvel Obs*, n°2011, Paris, 22-28 mai 2003. Pour M. Wlodzimierz Cimoszewicz, ministre des Affaires étrangères polonais, la Pologne a fait le bon choix. « La position d'un pays sur la scène internationale ne dépend pas de ses ambitions mais de son potentiel et de la créativité de sa politique étrangère. La Pologne a un rôle dirigeant parmi les pays candidats. » ROUSSELIN (Pierre), « La Pologne, entre les Etats-Unis et l'Europe », *Le Figaro*, 30 mai 2003, p. 3.
Toutefois, le ministre de l'intégration hongrois Peter Balasz déclare que la crise irakienne peut « conduire à renforcer la solidarité communautaire et à consolider la P.E.S.C. sur de nouvelles bases. La cohésion interne de l'Union doit être plus forte que l'attraction vers un Etat tiers ». Colloque « Crise internationale : quelles leçons pour l'Europe ? », 26 avril 2003, www.mouvement-européen.org.

correspond à son potentiel »[190] dans la crise irakienne. Pourtant, « [l]'U.E. est la seule organisation régionale qui dispose d'une panoplie d'instruments politiques, diplomatiques, humanitaires, économiques et financiers, policiers et militaires, aussi larges. Une meilleure synergie dans leur utilisation est cruciale. »[191]. Toutefois, la règle de l'unanimité bloque toute décision au niveau du Conseil et ne permet d'adopter que des déclarations communes sans grande conséquence pratique[192]. Mais, comme le souligne le député européen Jens-Peter Bonde, une P.E.S.C. fondée sur la majorité qualifiée ne serait pas la solution car, dans le cas de la crise irakienne, il n'y avait pas de majorité qualifiée au sein du Conseil mais seulement des minorités de blocage. Il ajoute qu'il « faut maintenir la règle du consensus en matière de politique étrangère européenne et laisser aux Nations Unies le soin de décider de la paix et de la guerre »[193]. La crise irakienne a donc mis en relief l'incapacité des Quinze à adopter une position commune sur un enjeu d'importance majeure pour la sécurité européenne. Or, si l'Union veut maintenir son unité et jouer un rôle sur le plan international, elle doit veiller à pouvoir définir des positions communes et une approche européenne particulière. Ainsi, une volonté politique et une défense commune constitueraient un formidable potentiel d'union et permettraient enfin d'harmoniser les moyens et matériels dans tous les domaines, notamment la recherche et les renseignements[194].

---

[190] SOLANA (Javier), « L'U.E., pilier d'un monde nouveau », *Le Monde*, 23 septembre 2003.

[191] Id.

[192] M. Bastien Nivet pense, quant à lui, que « la façon dont les Européens ont réagi jusqu'à présent est plutôt encourageante. Les outils diplomatiques communs ont été abondamment utilisés : déclarations communes du Conseil de l'U.E., activisme certain de son secrétaire général et Haut représentant pour la P.E.S.C. (Javier Solana) et de la troïka, etc. La convergence et la cohérence des prises de position et des actions individuelles des Etats membres sont aussi encourageantes. » NIVET (Bastien), « L'Union européenne et les Etats-Unis : la solidarité dissonante », *Les leçons du 11 septembre*, 2001, I.R.I.S., P.U.F., Enjeux stratégiques, Paris, p. 128.

[193] Parlement européen, Session extraordinaire sur l'Irak, 20 mars 2003, *Le Point de la session*, Mars II, 2003, p. 11.

[194] Cette vision s'oppose à celle de ceux qui ne souhaitent qu'une grande zone de liberté économique et pour lesquels la P.E.S.D. est à aligner sur celle des Etats-Unis et de l'O.T.A.N. « Pour certains, l'Europe n'est pas destinée à réellement exister à l'extérieur. Son principal but est de neutraliser les « Grands » que sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni grâce à un jeu de check and balance. Pour que cette Europe « égalisatrice » fonctionne, les Etats-Unis doivent y avoir un pied. D'autres n'ont rejoint l'entreprise que pour éviter l'isolement. Ils s'y comportent le plus souvent en matière de sécurité comme les *compradores* des intérêts strictement

Toutefois, la crise irakienne a permis de constater un consensus sur l'idée générale de formuler une politique étrangère commune et de parler d'une seule voix sur la scène internationale, mais quand il s'agit de prendre position sur une action particulière vis-à-vis d'un pays, les divisions surgissent[195]. Pourtant, l'opinion publique des pays membres de l'Union européenne comme des pays candidats est restée unanime dans son hostilité à un règlement par la force du différend avec l'Irak[196]. De même, cette crise a montré que l'opinion publique souhaitait une Europe puissante économiquement et politiquement[197].

En effet, le premier sondage Eurobaromètre réalisé après le début des opérations militaires en Irak, entre le 18 mars et le 30 avril 2003, enregistre une légère augmentation du soutien de l'opinion publique européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune qui, depuis

---

atlantiques. Seul un petit groupe a décidé cette union de destins pour retrouver une véritable souveraineté sur la scène internationale. C'est le cas, bien que pour des raisons différentes, de l'Allemagne, de la France et de plusieurs pays fondateurs. (...) Mais la réalité est que pour longtemps encore il y aura coexistence entre des positions communes dans des cas de plus en plus nombreux, et l'expression de volontés nationales distinctes sur des sujets majeurs. » ADRIEN (Bernard), « Europe et Etats-Unis : tout est dans la tête », *Commentaire*, n°94, été 2001, P.U.F., Paris, p. 315.

[195] « Si l'on fait comme si ce n'était pas grave, à coups d'embrassades, de sommets, de communiqués, cela va être exactement comme avec l'article du traité de Maastricht, adopté il y a dix ans, qui dit que tout Etat membre s'abstient de toute prise de position qui nuirait à l'unité de la position d'ensemble. Naturellement, personne n'en a tenu compte. Quand la crise est trop forte, que les enjeux sont trop aigus, ces engagements de papier ne pèsent pas lourds. » VEDRINE (Hubert), « Que faire avec l'hyperpuissance ? », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, Paris, p. 15.

[196] Alors que l'intervention au Kosovo en 1999 a été, malgré l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité, approuvée par l'opinion publique et « de surcroît *a posteriori* légitimée par sa réussite politique, l'intervention américaine en Irak en 2003 a soulevé la colère de l'opinion publique internationale criant son opposition dans le monde entier, générant des manifestations sans précédent peut-être depuis la guerre du Vietnam. » NGUYEN-ROUAULT (Florence), « L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international », *R.G.D.I.P.*, 2003/4, Pedone, Paris, p. 836.

[197] Pour M. Georges Le Guelte, « contrairement à ce qu'affirme Robert Kagan, si l'Europe n'a aucune existence sur la scène internationale, ce n'est pas parce que les budgets militaires des quinze sont insuffisants, ou parce que les Européens se sont enfermés depuis 1945 dans une philosophie naïvement pacifiste. Si l'Europe n'est pas une puissance mondiale, c'est que ses membres ne sont d'accord ni sur les objectifs, ni sur les priorités d'une politique extérieure, ni sur le rôle que l'Europe devrait jouer dans les différentes régions du monde, encore moins sur la nature des relations à entretenir avec les Etats-Unis. » LE GUELTE (Georges), *op.cit.*, p. 27.

le printemps 2001, demeurait à un niveau quasi inchangé. Selon les sondages menés à la veille des opérations militaires en Irak, quand on pouvait encore attendre une résolution du Conseil de sécurité autorisant explicitement le recours à la force en Irak, les opinions publiques des quinze pays européens se sont prononcées à 63 % pour une politique étrangère commune, tandis que 71 % des interrogés étaient favorables à une politique de défense et de sécurité commune[198]. Après le déclenchement de la guerre, le soutien apporté à la politique étrangère commune et à la politique de défense et de sécurité commune a augmenté[199]. On peut observer une progression des voix en faveur des solutions européennes, notamment en ce qui concerne la politique européenne de sécurité et de défense.

Bien que la crise irakienne ait mobilisé une grande partie de l'opinion publique européenne dans des manifestations pacifistes[200], elle n'a toutefois pas eu d'impact significatif dans les sondages. Les opinions favorables à la P.E.S.D. ont augmenté mais ces bons résultats viennent du fait que l'opinion publique est depuis longtemps favorable à des solutions au niveau

---

[198] Conv. 712/03, Bruxelles, 30 avril 2003.

[199] Il existait néanmoins de grandes disparités entre les Quinze. Les citoyens du Luxembourg, de la Grèce et de l'Italie demeurent en tête des partisans de la politique étrangère et de sécurité commune avec des résultats nettement supérieurs à la moyenne (84 %, 82 % et 79 % respectivement pour la politique étrangère et 92 %, 84 % et 86 % pour la politique de sécurité et de défense), contrairement aux citoyens des pays ayant une tradition de neutralité comme la Finlande, la Suède, l'Autriche et l'Irlande (56 %, 55 %, 65 %, 61 % d'opinions favorables à la politique étrangère et 51 %, 56 %, 51 % et 62 % à la politique de défense et de sécurité) qui se montrent les moins positifs. Le Royaume-Uni était le seul pays où l'opposition à la politique étrangère commune l'emportait avec 39 % d'opinions défavorables contre 37 % de partisans. Malgré les manifestations massives des citoyens britanniques contre l'action militaire en Irak et l'engagement de leur pays aux côtés des Etats-Unis dans ce conflit, cet indicateur est resté négatif, à un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'UE. De plus, le soutien des Britanniques à la politique de sécurité et de défense commune est tombé de 52 % à 47 %, et le nombre des opposants est passé de 24 % à 31 %. Les opinions favorables à la politique étrangère commune après le commencement des opérations militaires en Irak, le 20 mars 2003, ont progressé essentiellement en Irlande, en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas. www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth010503_2_fr.pdf

[200] Malgré de nombreuses manifestations dans les différentes villes espagnoles, le gouvernement de José Maria Aznar a décidé de participer aux opérations en Irak aux côtés des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Cette implication devait coûter chère aux espagnols puisque le 11 mars 2004, un attentat a été perpétré à Madrid. Cet attentat a été attribué à Al-Quaïda et considéré comme une réponse à l'intervention espagnole en Irak.

communautaire. Néanmoins, ce sont les relations liant l'U.E. et les Etats-Unis qui ont pâti le plus de cette situation internationale. Malgré les grandes disparités dans le soutien apporté à l'administration Bush dans le conflit irakien entre les gouvernements des membres de l'U.E., l'opinion publique européenne est restée unanime dans son rejet du recours à la force en Irak.

La plupart des Etats européens sont d'accord sur le fait que l'Union doit se concentrer sur la reconstruction de l'Irak[201]. La Commission a travaillé pour préparer l'assistance humanitaire nécessaire avec les agences des Nations Unies concernées. La présence d'ECHO[202] a été renforcée dans la région et l'agence européenne a établi des contacts avec les agences humanitaires les plus concernées, le H.C.R. et le C.I.C.R. En plus des quinze millions d'euros accordés pour les opérations en Irak en 2003, la Commission a dégagé une aide d'urgence de trois millions d'euros[203].

Une position européenne aurait peut être pu être dégagée si une personnalité assez forte était parvenue à dégager un consensus parmi les

---

[201] www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2003/pt0900.htm

[202] La multiplication de crises graves dans le monde et la volonté d'affirmer la présence de l'Union européenne au sein de l'action humanitaire internationale a entraîné la création de l'Office d'Aide Humanitaire (ECHO) en 1992. ECHO incarne la volonté de l'Union européenne d'améliorer l'efficacité de son aide face aux catastrophes naturelles ou face aux conflits sévissant dans les pays tiers et d'accentuer le caractère humanitaire de son action. De 1992 au conflit de 2003, ECHO a apporté en Irak une aide humanitaire à hauteur de 157 millions d'euros, ce qui en a fait le donateur le plus important. Ce montant comprend le programme en cours (2002-03), d'un montant de 13 millions d'euros pour 7 millions de bénéficiaires (y compris 3,5 millions d'enfants). Certaines parties de ce programme étaient déjà achevées quand la guerre a éclaté, d'autres ont été interrompues et d'autres ont été réorientés les nouveaux besoins résultant du conflit de 2003. Environ 1 million d'euros du plan global 2002-03 ont été réaffectés pour couvrir les besoins immédiats. 100 millions d'euros pour faire face aux nouveaux besoins. ECHO a annoncé une réponse immédiate à la guerre de 21 millions d'euros, financée sur son budget. La Commission a également demandé 79 millions supplémentaires de la réserve d'urgence. Ce financement a été rapidement approuvé par l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) et les fonds rendus disponibles avant Pâques. Ces fonds sont employés via des ONGs européennes expérimentées, des organisations des Nations Unies et le mouvement de la Croix-Rouge. www.europa.eu.int/comm.

[203] www.europa.eu.int/comm.

Etats membres, au moins sur une partie du problème[204]. M. Konstantinos Simitis, Président grec du Conseil en exercice lors de la crise irakienne, a affirmé que ce n'était pas le rôle de la Présidence de prendre des initiatives. Elle « ne doit pas décider, ni donner tort ou raison à telle ou telle tendance, mais appliquer des procédures et à partir de celles-ci, dégager une position commune si cela est possible et susciter l'effort commun et non la division »[205]. Ce rôle aurait pu être tenu par le Haut Représentant pour la P.E.S.C. Mais celui-ci n'a pu coordonner les positions des Etats membres, ce qui est essentiel pour élaborer une politique étrangère commune. En effet, si le défaut majeur dans le fonctionnement de la P.E.S.D. est de reposer totalement sur les Etats membres de l'Union, ce défaut peut aussi être un avantage pour les Etats qui souhaitent défendre leurs points de vues[206]. Les divergences constatées sur la façon de régler la crise irakienne ne découlent pas seulement d'une inadéquation institutionnelle mineure mais de raisons plus profondes. Il y a déjà un Haut-Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune mais pas encore de véritable politique étrangère de sécurité et de défense, dans le cadre de laquelle les Etats auraient pu conduire une action commune.

§2. Une solution possible : l'action du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune.

L'article 18 §3 du T.U.E. précise que le Secrétaire général du Conseil « exerce les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune »[207](A). Cependant, son efficacité est limitée par la concurrence avec le Commissaire aux relations extérieures (B). Bien que le terme de défense n'apparaisse pas dans l'intitulé des fonctions du Haut

---

[204] M. Jacques Delors et Alain Lamassoure ne voient pas comment une personnalité permettra « comme par magie » de rallier l'ensemble des Etats membres à une seule position sur les questions internationales. Colloque « Crise internationale : quelles leçons pour l'Europe ? », 26 avril 2003, www.mouvement-européen.org.

[205] « Débat pour l'adoption d'une résolution sur l'Irak », Parlement européen, *Le Point de la session*, PE 325.243, Mars II-2003, 27 mars 2003, p. 22.

[206] Toutefois, comme le souligne M. Fabien Terpan « [c]'est donc sur les Etats membres que repose le succès de la politique étrangère et de sécurité commune, et c'est sur ces mêmes Etats que la responsabilité des échecs doit retomber ». TERPAN (Fabien), *op.cit.*, p.398.

[207] Le S.G./H.R. a été d'octobre 1999 à novembre 2000, date de la disparition de l'U.E.O., Secrétaire général de l'U.E.O.

Représentant, il est nécessaire d'étudier cette fonction parce qu'elle est décrite dans le Titre concernant la politique étrangère et de sécurité qui doit comprendre la définition de la politique européenne de défense.

A. Les fonctions du Haut représentant.

L'article 26 du T.U.E. définit les fonctions du Haut représentant[208]. Pour assister le Conseil, le Haut Représentant contribue « notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique ». Il peut, le cas échéant, « en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, [conduire] le dialogue politique avec des tiers ». Il a donc un rôle de coordinateur, de porte-parole et de défenseur de la P.E.S.D. Le Haut Représentant doit s'accommoder des positions de chacun des Etats membres et des pays tiers et des tensions inter-institutionnelles. Les compétences du Haut représentant sont surtout de nature consultative et subsidiaire[209], toujours exercées en collaboration avec la Commission ou les Etats membres, sous la responsabilité du Conseil et/ou de la présidence du Conseil. Elles ne sont autonomes que dans le cadre de ses fonctions de Secrétaire général, et seulement pour des questions de procédure.

Le Conseil européen de Cologne a désigné M. Javier Solana, ancien Secrétaire général de l'O.T.A.N., pour occuper ces fonctions[210]. Cette nomination « a concilié heureusement ambitions européennes et solidarités

---

[208] L'idée de désigner un « Monsieur ou une Madame P.E.S.C. » est l'une des principales innovations du Traité d'Amsterdam en matière de P.E.S.C. et reprend en cela une proposition française. Il s'agissait de donner à l'U.E. un visage ou, pour reprendre l'expression de Henri Kissinger « un numéro de téléphone ». Le H.R. devrait devenir à la fois « le porte-parole et la mémoire de la P.E.S.C. ». LEGER (Philippe), *Commentaire article par article des Traités de l'Union et des Communautés européennes*, Suisse, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, p. 56.

[209] Afin que le H.R. ne fasse pas trop d'ombre aux Ministres des Affaires étrangères des Etats membres, « les moyens d'agir lui ont été comptés chichement, tandis qu'aucun droit d'initiative ne lui a été reconnu ». DEHOUSSE (Renaud), « La Commission européenne et la gouvernance élargie », *Questions internationales*, n°7, mai-juin 2004, La Documentation française, Paris, p. 26.

[210] M. Javier Solana était le meilleur candidat pour les grands Etats: « He met the French criterion for seniority and pro-activism, the British criterion for user-friendly Atlanticism and the German criterion for Europeanism ». HOWORTH (Jolyon), « European Defence and the Changing politics of the European Union: Hanging Togheter or Hanging Separately? », *Journal of Common Market Studies*, vol.39, n°4, novembre 2001, Oxford, p. 771.

atlantiques, figure obligée de l'équilibre européen »[211], même si elle a laissé planer le doute sur le risque de voir le Haut Représentant obtempérer plus volontiers aux injonctions de l'Alliance plutôt que d'agir au nom de l'U.E.[212]

Le S.G./H.R. doit contribuer à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques. En assistant le Conseil, il contribue à la cohérence et à l'efficacité de la P.E.S.C. et à la mise au point de la P.E.S.C.D. Dans la phase de l'émergence d'une crise[213], le H.R. apporte son impulsion dans la définition et le suivi de la réponse de l'Union à une crise éventuelle. Il présente ses vues au Comité Politique et de Sécurité. Il donne la direction opérationnelle au Centre satellitaire. Le H.R. peut présider le C.O.P.S. et lui présenter un projet de concept de gestion de la crise. Durant la phase « décision formelle d'agir », le H.R. est chargé, dans les conditions définies par le Conseil, de la mise en œuvre des aspects politiques, policiers et militaires de l'action commune destinée à résoudre la crise. Le H.R. agit toujours avec l'assentiment du C.O.P.S.

La possibilité pour le Haut représentant d'assurer la présidence du C.O.P.S. en temps de crise se trouverait à la limite de ses compétences, qui sont de nature consultative et subsidiaire, et non pas autonomes. Le fait de lui attribuer des compétences élargies relève d'une interprétation extensive des textes, voulue par le contexte international et la volonté politique. Toutefois, il faut souligner que c'est pour cette raison que le Haut représentant a seulement la possibilité et non le droit d'assurer la présidence du C.O.P.S. en temps de crise.

En tant que Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, le H.R. est assisté d'un Secrétaire général adjoint chargé de la gestion du Secrétariat général. L'Unité P.E.S.C. du Secrétariat général du Conseil

---

[211] MALOSSE (Henri), HUCHET (Bernard), *Unifier la Grande Europe*, Bruxelles, L.G.D.J., Bruylant, Collection Axes du savoir, 2001, p. 264.

[212] L'intervention d'un personnage fort, détenteur de pouvoirs importants notamment dans le domaine militaire, est indispensable. M. Javier Solana a renforcé la visibilité de la politique étrangère européenne, sa présence sur le terrain apporte du crédit aux efforts diplomatiques de l'Union.

[213] Conseil de l'Union européenne, « Suggestions for procedures, comprehensive E.U. crisis management », note de transmission du Secrétariat aux Délégations, 8945/2/02, REV 2, LIMITE, COSDP 138, Bruxelles, 22 mai 2002.

assure tous les travaux nécessaires à l'activité du Conseil, du COREPER et de tous les comités et groupes créés au sein du Conseil. Le S.G/H.R. assure un rôle important dans le domaine du renseignement qui est un domaine très sensible. Il doit être le lien entre les différentes structures existantes. D'un point de vue positif[214], un tel cumul de fonctions pourrait faciliter la coordination et la cohérence à l'intérieur du Conseil. Il permettrait d'assurer une meilleure liaison entre les gouvernements nationaux, une centralisation de l'activité des représentants spéciaux et des agences spécialisées, une surveillance des travaux des nouveaux organes politiques et militaires de l'Union européenne. Cette multiplication des mandats du S.G./H.R. peut aussi laisser pressentir la volonté de l'U.E. de créer un centre unique de planification politico-militaire mais le S.G./H.R. ne dispose que d'une équipe réduite d'une vingtaine de conseillers provenant des Etats membres. Le H.R. est assisté par un Cabinet au sein duquel sont rattachés l'Unité de planification politique et d'alerte rapide (U.P.P.A.R.)[215], couramment désignée par Unité politique et dotée d'un faible budget, un Etat-major militaire et un Centre de Situation.

L'U.P.[216], qui est installée dans les locaux du Conseil à Bruxelles[217], élabore des notes de position et des documents de réflexion pour le

---

[214] MISSIROLI (Antonio), « P.E.S.C., Défense et Flexibilité ». *Cahiers de Chaillot,* n° 38, février 2000, Institut d'Etudes et de Sécurité de l'U.E.O., Paris, p. 45.

[215] Déclaration 6 annexée au Traité d'Amsterdam, *J.O.C.E.* C 340, p.132. L'Unité politique de planification et d'alerte rapide (U.P.P.A.R.) comporte plusieurs sections : Balkans/Europe centrale ; P.E.S.D. ; questions horizontales et Amérique latine ; Russie/Ukraine/relations transatlantiques/Asie ; Méditerranée/Barcelone ; Moyen-Orient /Afrique. Elle s'appuie sur des informations diplomatiques, économiques, politiques, sociales, ouvertes ou obtenues auprès des missions diplomatiques des pays membres. www.ue.eu.int.

[216] L'U.P. garde un certain rôle en matière d'alerte rapide même si elle n'est plus appelée U.P.P.A.R. car elle est chargée d'élaborer des propositions d'action politique. DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *La P.E.S.D. : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 332.

[217] Lors de la mise en place de cette cellule, il a fallu définir son point de rattachement, à savoir le Conseil ou la Commission. Cette cellule devant être largement ouverte aux Etats membres et aux institutions, elle fut rattachée au Secrétariat général du Conseil. L'Unité est composée de quinze diplomates provenant des quinze Etats membres, trois hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil, un de la Commission et un officier militaire ayant une expérience de l'O.T.A.N.-U.E.O. Son personnel fut composé de recrues provenant du Secrétariat général du Conseil, des Etats membres, de la Commission et de l'U.E.O. afin qu'ils mettent en commun leurs expériences et leurs informations.

S.G./H.R. L'U.P. n'a commencé à fonctionner qu'à la fin de l'année 1999 avec la ratification du traité d'Amsterdam, les développements en matière de P.E.S.C. et surtout de P.E.S.D., l'arrivée de M. Javier Solana au poste de H.R. et le contexte international lié à la guerre du Kosovo. Elle a été créée afin de renforcer la P.E.S.D. à laquelle on reprochait d'être trop réactive aux évènements au lieu de réfléchir aux problèmes en amont, ce phénomène étant aggravé par la lourdeur d'un fonctionnement à l'unanimité. L'Unité politique a pour mission de fournir des évaluations des intérêts de l'Union dans des crises internationales et de proposer des options concernant la politique à suivre[218]. Les travaux de l'U.P. sont réalisés à l'écart des administrations nationales mais les Etats membres peuvent toutefois apporter leurs analyses afin qu'il y ait de plus grandes chances que les propositions présentées par l'U.P. soient acceptées par les Etats, notamment au C.O.P.S.[219].

La mise en place de cette Unité politique ne fut pas sans heurt. En effet, des problèmes de « concurrence » sont apparus entre le personnel du Secrétariat du Conseil qui travaillait jusque lors sur la P.E.S.C.D. depuis la mise en œuvre du Traité de Maastricht et l'U.P.P.A.R. Le premier s'occupe des aspects juridiques et le second de la planification politique et de l'alerte rapide. Cela risque sans doute de poser un nouveau problème de duplication avec l'état-major puisque les conclusions du Conseil européen d'Helsinki prévoient qu'il doit être « chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg ». La division du travail doit se faire entre le politique et le militaire, entre le travail en amont et celui en aval, le premier revenant à l'U.P. et le second à l'Etat-major puisque celui-ci met ses compétences militaires au service de la P.E.S.D. pour la conduite des opérations militaires

---

[218] L'U.P. est composée de *task-forces* dont une chargée de la P.E.S.D. : la *task-force* politique européenne de sécurité et de défense dont les contributions s'inscrivent surtout dans la fonction planification de la politique. Le C.O.P.S. fait appel à l'U.P. pour que celle-ci lui fournisse ses analyses et points de vue et prépare des *Policy Option Papers*.

[219] GÜSSGEN (Florian), « Of Swiss Army Knives and Diplomacy . A Review of the Union's Diplomatic Capabilities », *The European Union Review*, vol. 6, n° 3, 2001, Pavie, pp. 78-79.

de gestion des crises[220] et doit identifier les forces européennes nationales et multinationales nécessaires.

A côté de l'U.P. qui est chargée de la planification politique et de l'alerte rapide, a été créé le Centre de situation de l'U.E. (SITCEN), composé de personnel civil et militaire[221] et qui assiste le H.R. Le Centre de situation a aussi émergé avec les développements de la P.E.S.D. Il est en contact avec les centres de situation de l'O.T.A.N., de l'O.S.C.E. et des Nations Unies. Le Centre de situation est la clé de l'effort de synergie entre les renseignements d'origine civile et militaire[222]. Placé sous l'autorité du S.G./H.R., et dirigé par son Conseiller spécial, il est chargé de lui fournir tous les renseignements nécessaires à l'évaluation et au suivi de la situation. Il comprend une cellule de recueil et d'analyse du renseignement en provenance des services civils de renseignement, composée de personnel mis à disposition par les Etats membres, et du personnel provenant de l'U.P. et de la division Renseignement de l'Etat-major de l'U.E. Le SITCEN a un rôle de synthèse de l'information et en assure la diffusion. En cas de crise déclarée, il se transforme en cellule de suivi de crise et assure donc une permanence. Son personnel provient de l'U.P. et de la division Renseignement de l'E.M.U.E.[223]. Il est censé être indépendant des

---

[220] L'U.P. peut présenter ses rapports sur une crise en cours ou émergente et ainsi avertir les Etats membres au début de chaque réunion du C.O.P.S., c'est-à-dire deux fois par semaine.

[221] D'où l'appellation de « Joint Situation Center/SitCen ».

[222] L'U.E. a aussi repris, sous le nom d' « E.S.D.P. net », le réseau WEUCOM qui était en place entre le Secrétariat général de l'U.E.O. et les capitales des pays membres (11 pays raccordés). Mais le débit de ce système est considéré comme trop faible pour permettre le contrôle politique et militaire d'une opération en temps réel. Des études sont en cours pour la mise en place d'un système informatisé à grand débit entre le SITCEN/E.M.U.E. et les pays membres. La question des renseignements très confidentiels en provenance des services de pays membres n'est pas réglée dans cette structure. « Renseignement européen : les nouveaux défis », Réponse au rapport annuel du Conseil, Assemblée de l'U.E.O., Document A/1775, 4 juin 2002, § 68.

[223] Une division « Renseignement » a été créée au sein de l'Etat-major européen. Elle contribue à l'évaluation de situation, à l'alerte rapide et assure un soutien des opérations en cas d'engagement européen, mais ne s'occupe pas de renseignement de documentation. Pour fonctionner, elle s'appuie sur une trentaine de personnes. Au moins un expert de chaque Etat membre y participe. Ces experts travaillent tous pour le Directeur de l'E.M.U.E., mais chacun dispose d'une liaison sécurisée vers le service national de renseignement auquel il appartient. Ainsi, il peut recevoir les contributions de son pays et les solliciter en cas de besoin. Cet arrangement a demandé la mise en place d'infrastructures spécifiques et chaque Etat membre a

Etats mais dépend des informations que ceux-ci lui donnent. Selon les documents de procédures de gestion de crise, il est l'organe chargé de l'alerte rapide.

Le Haut représentant est aussi aidé par l'un des organismes spécialisés mis en place par le traité de Nice. Il s'agit du Comité Militaire qui est composé des chefs d'Etat-major des armées, représentés par leurs délégués permanents[224]. Le C.M.[225] se réunit au niveau des chefs d'état-major au moins deux fois par an et en tant que de besoin, il est « l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises »[226]. Le C.M.U.E. répond à la nécessité d'avoir une expertise militaire pour mener à bien la mise en œuvre de la P.E.S.D. Il est l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres de l'U.E. dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises. Le C.M. est chargé de donner des avis militaires et de formuler des recommandations[227] destinées

---

défini quel organisme national est responsable de la fourniture des renseignements. A partir des renseignements reçus, cette division doit fournir une évaluation de situation qui reflète une position européenne commune. Les documents produits sont transmis au Directeur général de l'Etat-major, au Comité militaire et au Centre de situation.

[224] Décision du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité Militaire de l'Union européenne, 2001/79/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L27/4, 30 janvier 2001.

[225] Le président du C.M. assiste aux sessions du Conseil lorsque celui-ci doit prendre des décisions ayant des implications militaires. Le général finlandais Gustav Hägglund a été nommé président du C.M. le 9 avril 2001 pour trois ans. Le vote qui a donné lieu à cette nomination a été très serré et le finlandais l'a emporté d'une voix sur le général italien Mario Arpino, grâce au Danemark. Ce résultat a poussé l'Italie a demandé la clarification du rôle du Danemark sur les questions relatives à la défense. Le Danemark, après avoir annoncé qu'il ne participerait plus aux votes sur les questions de défense, a précisé que sa position sur les questions militaires sera définie lors de sa présidence du Conseil européen du second semestre 2002. *Bulletin quotidien Europe*, n°7949, 21 avril 2001, p. 3. Lors de la présentation de son programme, le Danemark a annoncé qu'il renoncerait à présider les travaux du Conseil chaque fois qu'il s'agira d'élaborer et de mettre en œuvre des décisions ayant des implications en matière de défense mais n'a pas pris position sur son attitude à venir. *Documents d'actualité internationale*, n°16, 15 août 2002, La Documentation française, Paris, p. 618.

[226] Décision du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité Militaire de l'Union européenne, *op.cit.*

[227] Ses avis et recommandations concernent particulièrement les domaines suivants : évaluation des risques, dimension militaire d'une situation de crise et ses implications, élaboration et évaluation des objectifs en terme de capacités, estimation financière des opérations. Annexe à la décision du Conseil instituant le Comité militaire de l'Union européenne, *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L 27/5.

au Comité Politique et de Sécurité sur toutes les questions militaires au sein de l'U.E. et exerce la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'U.E. Dans un contexte d'engagement de l'U.E. dans une opération militaire de gestion des crises, le C.M. doit fournir des instructions militaires à l'Etat-major de l'U.E. Sur la base de l'option militaire retenue par le Conseil, il autorise l'élaboration d'une directive initiale de planification et adresse des avis et recommandations au C.O.P.S. En cours d'opération, il surveille et suit la bonne exécution des opérations militaires.

Les relations entre le Comité Militaire de l'Union Européenne et les autorités militaires de l'O.T.A.N. sont définies dans le document relatif aux arrangements permanents U.E./O.T.A.N. Le Comité Militaire de l'O.T.A.N. et le Comité Militaire de l'U.E. se sont rencontrés pour la première fois le 12 juin 2001[228]. Lors de cette réunion, l'U.E. et l'O.T.A.N. ont entrepris de continuer à renforcer et élargir leur coopération sur la base de valeurs partagées et sur un pied d'égalité, tout en respectant les processus décisionnels de chacun des deux acteurs[229]. En ce qui concerne les relations entre l'U.E. et l'O.T.A.N. dans ce domaine, il faut noter le rôle particulier que doit jouer le réseau informatisé d'informations confidentielles de l'O.T.A.N. Dans cette structure, l'Organisation n'est pas le réel fournisseur d'information car ce sont les alliés qui mettent certains documents sur ce réseau. Afin de disposer des données échangées, le SITCEN ou la division Renseignement de l'état-major de l'U.E. devrait disposer d'un terminal sur ce réseau. L'O.T.A.N. et l'U.E. sont parvenues à un accord sur la sécurité des informations qui doit permettre aux deux instances de se consulter et de coopérer pleinement et efficacement grâce à l'échange entre les deux parties d'informations classifiées et de documents connexes[230].

---

[228] Déclarations à la presse O.T.A.N. E.M.I., www.nato.int.

[229] La première réunion, présidée par l'Amiral Guido Venturoni pour l'O.T.A.N. et le Général Gustav Hägglund pour l'U.E., a été consacrée à des échanges d'informations. L'O.T.A.N. a communiqué des informations sur ses moyens et capacités tandis que l'U.E. a fourni des renseignements sur les aspects militaires de la P.E.S.D., la politique de programmation de l'U.E. en matière d'exercices ainsi que sur le commandement et le contrôle des opérations dirigées par l'U.E. Ces réunions doivent se tenir au moins une fois par Présidence de l'U.E. et pourront être convoquées selon les besoins.

[230] Accord O.T.A.N.-U.E. du 14 mars 2003 sur la sécurité des informations, www.nato.int. Cet accord était un préalable nécessaire au transfert à l'Union de la

La difficile mise en place de ces différents organismes s'est accompagnée d'un problème supplémentaire lié aux différentes ambitions existantes au sein des différentes structures de l'U.E.

B. La concurrence avec le Commissaire aux relations extérieures.

En tant que coordonnateur de la P.E.S.D., M. Javier Solana prend le pas sur les commissaires européens, s'appropriant l'exclusivité du rôle à jouer sur le terrain, délaissant ainsi le Commissaire chargé des relations extérieures d'un domaine privilégié[231]. L'action du S.G./H.R. est entravée par les relations ambiguës, car non définies, entre le poste de S.G./H.R. et celui de Commissaire européen aux Relations extérieures[232]. Plusieurs personnes, dont M. Michel Barnier et M. Valéry Giscard d'Estaing[233], ont appelé à la fusion du Commissaire aux Affaires Etrangères et du responsable de la P.E.S.C.[234]. De même, M. Romano Prodi, Président de la

---

direction de l'opération militaire que conduit l'O.T.A.N. dans l'ex République yougoslave de Macédoine.

[231] M. Chris Patten, Commissaire aux Relations extérieures, définit ainsi les deux fonctions : « [J]avier Solana est le Haut représentant pour la P.E.S.C., tandis que mes fonctions de commissaire aux Relations extérieures consistent à prendre part à la formulation de cette politique et à mobiliser les instruments communautaires qui viennent l'appuyer. » Les termes employés comme « prendre part » restent très vagues et ne permettent pas une définition précise de chacun des rôles. PATTEN (Chris), « De l'intérêt national : regards sur l'Europe et les Etats-Unis », *Commentaire*, n°99, Automne 2002, Plon, Paris, p. 559.

[232] La Commission européenne, réunie en session plénière le 5 juillet 2000, a appuyé la demande de Chris Patten d'accroître le rôle de la Commission en matière de politique étrangère. NORMAN (Peter), « Brussels backs Patten's foreign policy stance », *Financial Times*, 6 juillet 2000.

[233] M. Giscard d'Estaing a déclaré: « the difficulty with the present common foreign and security policy is that two persons share the function: the external relations commissioner and the Secretary general of the Council, who is also high representative for foreign policy. This duality cannot continue. » Pour lui, il est nécessaire de mettre en place un ministre des affaires étrangères qui regrouperait les fonctions exercées par les deux personnes. Discours prononcé à New-York le 22 mai 2002.

[234] Michel Barnier, commissaire européen pour la Politique régionale, a plaidé pour une fusion de la figure du commissaire européen pour les Affaires étrangères avec celle du Haut Représentant pour la P.E.S.C. afin que la représentation extérieure de l'U.E. se regroupe. *Le Monde*, 22 mai 2002. M. Adrian Severin, membre de la Convention, a aussi plaidé pour une fusion des fonctions de Haut représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures qui deviendraient un « Foreign Minister of the European Union ». Contribution présentée par M. Adrien Severin, « La réforme institutionnelle », Conv. 488/03, Contrib. 191, Bruxelles, 16 janvier 2003, p. 6.

Commission européenne, rappelle que la « bipolarisation actuelle de l'action extérieure de l'Union (...) n'est pas satisfaisante et affaiblit [sa] capacité d'influer sur les processus internationaux. » Il plaide pour « l'intégration progressive au sein de la Commission, selon des critères bien définis, des fonctions du Haut représentant et du membre de la Commission responsable des relations extérieures. »[235]. Cette fusion contribuerait à faire passer dans la sphère communautaire une grande partie d'un domaine intergouvernemental.

La désignation d'une personnalité politique connue laissait espérer qu'il puisse travailler efficacement au développement de la P.E.S.C. mais les différents titres conférés au H.R. en font « une créature hybride à cheval sur l'intergouvernemental et le communautaire »[236]. Pour sa part, M. Romano Prodi estime que « le modèle organisationnel existant n'est pas tenable à long terme », car « fondé sur une confusion des rôles entre le Conseil et la Commission »[237]. La fusion des fonctions de Haut Représentant et de celle de Commissaire chargé des relations extérieures proposée par la Commission permettrait au Haut Représentant de devenir membre de la Commission (avec le titre de vice-président). Il serait choisi d'un commun accord par le président de la Commission et le Conseil, ce qui lui conférerait une double légitimité[238]. La fusion des postes de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures permettrait d'assurer la cohérence, l'efficacité et la crédibilité de l'action extérieure de l'Union et, ainsi, la Commission ne ferait plus obstacle à l'action du H.R. et lui fournirait tous les moyens de politique commerciale, financière et d'aide au développement dont il a besoin dans le cadre de la P.E.S.C.[239]. Cependant, si le Haut Représentant devient vice-président de la Commission alors se

---

[235] PRODI (Romano), « Les fondements du projet européen », discours prononcé à l'occasion de la conférence des présidents des groupes politiques du Parlement européen, Bruxelles, 22 mai 2002, Speech/02/220, www.eu.ue.int.

[236] BROK (Elmar), « Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la P.E.S.C.», A5-0340/2000, §2, PE 285.666, 21 novembre 2000, p.4.

[237] Discours de Romano Prodi en session plénière du Parlement européen, *Bulletin quotidien Europe*, n°2214, 13 octobre 2000, pp. 4-5.

[238] *Le Monde*, 19 mai 2002.

[239] Pour un avis contraire à la fusion voir DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *La P.E.S.D. : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 555.

posera le problème de savoir si les Etats accepteront d'être soumis aux décisions de ce vice-président de la Commission qui se chargerait de la P.E.S.C. et donc de la P.E.S.D. alors qu'ils ont toujours limité le rôle de la Commission en matière de politique de défense européenne.

De son côté, le Groupe de travail Défense à la Convention[240] préconisait plutôt le renforcement du rôle du Haut représentant. Celui-ci devait disposer d'un droit d'initiative en matière de gestion de crises en ayant la possibilité de présenter au Conseil une proposition spécifiant le type d'opération envisagée et les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre, le Conseil décidant du lancement de l'opération. De plus, le Haut représentant devrait être chargé de la responsabilité de la coordination de l'opération et de la cohérence de l'action dans ses aspects civils et militaires, sous l'autorité du Conseil. Le rapport recommande aussi que le commandant de l'opération militaire réponde au Haut Représentant et que ce dernier puisse être habilité, en cas d'urgence, à prendre les décisions nécessaires sous l'autorité du Conseil, en contact avec le Comité politique et de sécurité.

Le but d'un tel renforcement des pouvoirs est de permettre à l'Union de « parler d'une seule voix »[241] lors de crise internationale. Toutefois, comme le souligne M. Daniel Vernet, on peut se demander si l'Union européenne aurait eu plus d'influence dans la crise irakienne si elle avait exposé une position commune en lieu et place de ses Etats membres et si le Haut représentant avait mené le dialogue avec le Président Bush à la place du Président de la République française[242]. On peut en douter parce qu'il

---

[240] Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », WG VIII 22, Conv. 461/02, Bruxelles, 16 décembre 2002, § 52.

[241] VERNET (Daniel), « Le dilemme européen », *Commentaire*, n°100, Hiver 2002-2003, Plon, Paris, p. 804.

[242] Concernant la crise irakienne et l'absence de leadership de l'Union, M. Javier Solana a déclaré qu'il acceptait « [t]outes les responsabilités, mais les [s]iennes seulement ». Il estime avoir fait tous les efforts possibles pour limiter les dégâts en visitant toutes les capitales européennes et en parlant aux Américains mais il affirme que si le Président de la République française et le Premier ministre britannique ne sont pas d'accord, « vous pouvez trouver le meilleur candidat pour le poste de Haut Représentant, cela ne marchera pas ». Entretien avec Javier Solana, Haut Représentant européen pour la politique étrangère, *Le Monde*, 29 mars 2003.

semble que si la France occupe une place privilégiée au sein de l'Union européenne et sur la scène mondiale, c'est grâce à son siège permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies et elle tire de cette position une influence particulière que l'Union ne possède pas. Comme l'affirme M. Chris Patten, « [l]es changements institutionnels peuvent créer une volonté politique nouvelle. Mais peut-on créer cette volonté politique par le biais du changement institutionnel ? C'est moins sûr (...) »[243].

De plus, la recherche d'une position commune de l'U.E. ne pourrait être que « le fruit d'un laborieux compromis »[244] qui affaiblirait l'Union au lieu de la renforcer parce que les Etats ne parviendraient à un accord que sur un dénominateur minimum. Les Etats sont les principaux acteurs du succès d'une politique étrangère et de défense commune et, même la plus forte personnalité aurait du mal à concerter les différents points de vue des Etats. Il est nécessaire de voir si cet obstacle peut être surmonté par le renforcement du rôle de la Présidence ou par la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union.

---

[243] Session extraordinaire sur l'Irak, Parlement européen, *Le Point de la session*, PE 325.243, Mars II, 2003, 20 mars 2003, p. 14. Pour M. Chris Patten, la crise irakienne est « un très mauvais moment pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, un très mauvais moment pour l'Union européenne dans son ensemble, un très mauvais moment pour l'autorité des Nations unies, pour l'O.T.A.N. et pour les relations transatlantiques. » ZECCHINI (Laurent), « L'Europe mesure ses divisions », *Le Monde dossiers et documents*, avril 2003.

[244] Id.

Section II : La nécessité d'un poste de coordinateur des positions des Etats membres.

Afin de préserver les prérogatives qui lui sont accordées notamment en vertu de l'article 4 du T.U.E., la création d'une Présidence du Conseil européen stable d'une période supérieure aux six mois prévus par le Traité de Nice est nécessaire. Toutefois, cette Présidence sera en concurrence avec le Président de la Commission. La volonté de donner une plus grande visibilité à l'Union européenne sur la scène internationale risque de produire l'effet inverse et la multiplicité des présidences dans le cadre de l'Union européenne pourrait diminuer l'influence de l'Union au lieu de l'augmenter, en créant un conflit de Présidences (§1). Le texte de la Constitution ne résout pas le problème de la plus grande lisibilité de l'Union européenne puisqu'elle renforce la Présidence de l'Union européenne et, dans le même temps, donne plus de pouvoirs au coordinateur des positions des Etats membres, en créant un poste de Ministre des Affaires étrangères (§2), fusion des postes de Haut Représentant pour la P.E.S.C. et de Commissaire aux relations extérieures. La réforme de l'Union et la désignation d'un véritable exécutif européen pourraient contribuer à faire de l'U.E. un véritable acteur politique et institutionnel[245]. Il est important de définir le rattachement de ces postes au Conseil ou à la Commission puisque ce choix déterminera les moyens d'actions du détenteur du poste ainsi que l'influence intergouvernementale ou supranationale qu'il subira. L'efficacité de la méthode intergouvernementale qui régit la politique européenne de défense demande un centre d'impulsion et de coordination suffisamment fort pour créer une dynamique d'action et de décision. Or, la mise en place d'un système bicéphale risque de paralyser la volonté d'action. L'Union européenne se retrouve donc en face de nouveaux défis dans le domaine institutionnel et doit intégrer de nouvelles réformes.

---

[245] Pour cela, il faut en plus, que l'U.E. ait la personnalité juridique, ce qui est prévu dans la Constitution.

§1. Un conflit de Présidences.

La Présidence du Conseil européen est assurée tour à tour par le chef d'Etat ou de gouvernement dont le pays exerce la Présidence du Conseil des ministres pour une période de six mois. Ce système de rotation semestrielle entraîne un manque de continuité et d'efficacité des travaux de la Présidence (A). De plus, le Président en exercice est souvent en concurrence avec le Président de la Commission qui a un mandat beaucoup plus long (B).

A. La Présidence de l'Union européenne : porte-parole de l'U.E.

Aux termes de l'article 18§1 du T.U.E, la Présidence du Conseil européen est chargée de représenter l'Union pour les matières relevant de la P.E.S.C.[246] Elle exprime donc la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des Conférences internationales. Selon l'article 21 du T.U.E., c'est à elle, et non au Conseil, qu'il revient de consulter le Parlement européen « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune » et de s'assurer que les opinions du Parlement soient bien prises en considération. En vertu de l'article 24 du T.U.E, la négociation des accords internationaux, sur mandat du Conseil statuant à l'unanimité, peut lui être confiée.

La Présidence a un rôle moteur dans la conduite de la P.E.S.D.[247] mais le système de Présidence tournante selon une rotation semestrielle et l'effort demandé aux petits Etats dans la gestion d'une politique pour

---

[246] Cet article se trouvant dans le Titre V qui prévoit que la politique étrangère et de sécurité commune comprend aussi la politique européenne de défense, concerne aussi la P.E.D.

[247] Les orientations de la Présidence peuvent dépendre de la situation géographique des Etats l'exerçant : la Suède s'est consacrée au renforcement des liens avec la Russie alors que l'Espagne a plutôt opté pour la dimension méditerranéenne. Pour les Etats pour lesquels la politique européenne de défense est une priorité, le processus de la P.E.S.D. connaîtra des améliorations : il en a été ainsi avec la France et la Belgique. Des Etats confrontés à des difficultés dans ce domaine mettront en avant leurs propres inquiétudes, ce fut le cas avec le Danemark et la Grèce.

laquelle ils n'avaient pas de moyens suffisants ont été critiqués[248]. La rotation présidentielle rend « l'Union parfaitement abstraite et impersonnelle aux yeux des peuples européens »[249]. Lorsqu'elle est exercée par un « petit » Etat, la Présidence « manque de crédibilité ». Lorsqu'elle est exercée par un « grand » Etat, elle tend, dans un contexte de crise, « à disparaître derrière le pays membre »[250]. L'allongement de la durée de la Présidence permettrait de renforcer la continuité institutionnelle mais elle reviendrait à écarter les Etats de cette fonction pour une période plus longue, puisque chaque élargissement de l'Union européenne augmente le nombre d'Etats participants à la rotation. Les modalités de fonctionnement de la Présidence sont très souvent mises en cause du point de vue de la visibilité mais aussi du point de vue de la continuité de l'action et de l'élaboration de la politique étrangère. Lors de la C.I.G. ayant abouti à l'adoption du Traité d'Amsterdam, une réflexion avait été menée afin de réformer ce système. Quatre propositions avaient été avancées[251] : instituer une présidence annuelle, nommer une équipe présidentielle, élire la présidence ou séparer les aspects intérieurs et extérieurs de la présidence[252]. Les questions de réforme institutionnelle ayant été renvoyées à une C.I.G. ultérieure, aucun changement n'intervint à Amsterdam, pas plus qu'à Nice en 2000.

La Convention, mise en place pour l'élaboration du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, a relancé les débats sur le véritable représentant de l'U.E. au plan international[253]. Dans le cadre de la Convention, les Etats ont pu apporter leur contribution aux travaux afin de

---

[248] LEGER (Philippe), *Commentaire article par article des traités U.E. et C.E.*, Suisse, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, p. 54.
[249] LELLOUCHE (Pierre), « La P.E.S.C. ou l'impuissance de l'Europe communautaire », in *Légitime défense, vers une Europe en sécurité au XXIème siècle*, Ed. Patrick Banon, Paris, 1996, p. 241.
[250] TERPAN (Fabien), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 358.
[251] SAURON (Jean-Luc), « La présidence de l'Union européenne : de mauvaises solutions pour un vrai problème ? », *Questions internationales*, n°1, mai-juin 2003, La Documentation française, Paris, pp. 84-90.
[252] BLUMANN (Claude), « Le Traité d'Amsterdam. Aspects institutionnels », *Revue trimestrielle de droit européen*, 33 (4), octobre-décembre 1997, Dalloz, Paris, p. 727.
[253] « La Constitution de M. Giscard d'Estaing suscite de vives critiques », *Le Monde*, 23 avril 2003.

faire connaître leur position. Après de longues négociations, la France et l'Allemagne sont parvenues à un accord[254] sur la réforme des institutions, permettant ainsi de lever un important obstacle sur la voie d'un compromis à la Convention. La contribution reflète les concessions[255] de chacune des parties. La France souhaitait que les gouvernements soient mieux représentés que par la Présidence tournante et réclamait la nomination d'un Président du Conseil, rappelant ainsi sa vision de l'Europe, basée sur les Etats. L'Allemagne, pour sa part, appuyée par de nombreux petits Etats membres[256] souhaitait renforcer le rôle de la Commission et proposait que son Président soit élu par le Parlement européen. Finalement, l'accord franco-allemand propose que le Président de la Commission soit élu par le Parlement européen à une majorité qualifiée de ses membres et approuvé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Un Président du Conseil serait désigné pour un mandat de cinq ans ou de deux ans et demi renouvelables par les chefs d'Etats et de gouvernements. Le premier aurait pour rôle de donner des directives politiques aux travaux de la Commission. Le second aurait deux fonctions principales : d'une part, il serait en charge de la préparation, de la présidence et de l'animation des travaux du Conseil européen et devrait veiller à l'exécution de ses décisions. D'autre part, il représenterait l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des chefs d'Etats ou de gouvernement, comme le G-7. Selon le texte, les deux hommes auraient un statut égal. Ce Président de l'Europe qui cumulerait le rôle de chef de l'Etat et de chef de gouvernement « aurait entre ses mains la conduite de la P.E.S.C. »[257].

Ce Président ne pourrait être, comme c'est le cas dans le système prévu par les traités, un chef d'Etat ou de gouvernement d'un Etat

---

[254] Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle, 15 janvier 2003, *Documents d'actualité internationale*, n°5, 1er mars 2003, La Documentation française, Paris, pp. 196-198.

[255] « Le couple franco-allemand s'impose dans le débat sur les institutions », Dépêche A.F.P., 15 janvier 2003, www.yahoo.fr.

[256] Des Etats tels que les Pays-Bas, la Belgique et la Finlande craignent qu'un système présidentiel rende les membres importants de l'union européenne encore plus puissants et cela à leurs dépens. « Institutions de l'U.E. : la proposition franco-allemand suscite des réactions contrastées en Europe », Dépêche de l'A.P., Bruxelles, 15 janvier 2003, www.yahoo.fr.

[257] CONSTANTINESCO (Vlad), « La question du gouvernement de l'Union européenne », *Europe*, Juillet 2002, Editions du Juris-Classeur, France, p. 5.

membre[258] parce que la double casquette de dirigeant de fonctions institutionnelles nationales et communautaires ne lui permettraient pas de se consacrer pleinement aux secondes. Une solution pourrait être d'attribuer la Présidence de l'Union à un sujet extérieur aux institutions européennes et aux représentations nationales dans lesquelles il n'aurait pas de responsabilité gouvernementale. Il pourrait s'agir d'une personne qui revêtirait une fonction de grande importance mais ne serait pas représentatif de l'organe qu'il préside[259]. Il pourrait être politiquement irresponsable, ne dépendant ni de l'organe qu'il préside ni d'aucune autre instance. Une Présidence stable de l'Union, par opposition à la présidence tournante prévue par le Traité de Nice, permettrait d'anticiper les crises[260].

L'accord franco-allemand a provoqué de vives réactions parmi les Etats européens, faisant réapparaître les clivages entre, d'un côté, les partisans d'une Europe laissant un pouvoir fort aux Etats et maintenant ainsi leur domaine d'exercice de leur souveraineté et, de l'autre côté, les défenseurs d'une Europe fédéraliste. Les premiers[261], parmi lesquels nous retrouvons les gouvernements espagnol et britannique proposent une Présidence du Conseil européen et du Conseil de longue durée, ce qui revient à la création d'un poste d'un Président de l'U.E. nommé par le Conseil européen. Ce système a été proposé par des Etats qui ne veulent pas déléguer des pouvoirs substantiels en matière d'affaires étrangères et de défense à une Union dont la Présidence est assurée tous les six mois par un membre différent dont la taille et l'influence sur la scène internationale

---

[258] « The person would not have to occupy other political responsibilities in his own country. », Jose Maria Aznar, Speech at Oxford University, 20 mai 2002.

[259] Diverses hypothèses ont avancé que ce président pourrait être un ancien chef d'Etat ou de gouvernement qui pourrait rester en charge pendant une période suffisamment longue. Il ne devrait pas être représentatif de l'organe qu'il préside parce que celui-ci est formé de gouvernements élus dans vingt-cinq pays et sa composition peut varier au fil des élections politiques nationales. PACIOTTI (Elena), « Contribution sur la Présidence de l'Union européenne et de ses institutions », Conv. 486/03, Contrib. 189, 15 janvier 2003, www.european-convention.eu.

[260] Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention européenne, estime que le système de rotation tournante ne permet pas un dialogue et un suivi efficaces. Il a notamment regretté que les Européens aient commencé à se concerter trop tard sur l'Irak alors que les divergences étaient déjà constatées. « Giscard : la politique étrangère de l'Union européenne devra se décider à la majorité », Dépêche A.F.P., Bruxelles, 28 février 2003, www.yahoo.fr.

[261] « Le couple franco-allemand s'impose dans le débat sur les institutions », Dépêche A.F.P., Bruxelles, 15 janvier 2003, www.yahoo.fr.

varient. Ces facteurs entraînent un problème de cohérence, de continuité et de représentativité.

Les seconds redoutent les dérives d'un système bicéphale. Les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la Grèce, l'Italie et la Finlande craignent qu'un système présidentiel provoque de fortes tensions politiques et rende les membres importants de l'U.E. encore plus puissants, et cela aux dépens des petits Etats[262]. Ils soutiennent que ce système reviendrait à minimiser le rôle de la Commission, à renforcer la dimension intergouvernementale de l'U.E. et à donner plus de pouvoirs aux plus grands Etats.

Les autorités européennes ont aussi réagi à la proposition franco-allemande. La Commission a rejeté cet accord en déclarant que l'Union n'avait pas besoin de « fragmentation ou de confusion »[263]. Donner deux présidents à l'U.E. marginaliserait le Président de la Commission qui gère les affaires courantes. Le Président de la Commission Romano Prodi, qui milite pour une augmentation des pouvoirs de la Commission sans renforcement simultané de ceux du Conseil[264], se demande si la proposition franco-allemande vise à une simplification ou à une complication de

---

[262] Le Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen a proposé que le président de l'U.E. soit élu alternativement par des groupes de petits, moyens et gros Etats afin de garantir un équilibre entre grands et petits membres de l'U.E. Le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker a souligné le risque d'une « compétition » entre les présidents de la Commission et du Conseil. Le président de la commission des Affaires étrangères du Parlement européen, l'Allemand Elmar Brok, a fustigé un projet qui « signe le début de la fin de la méthode communautaire ». Déclaration du 15 janvier 2003, www.yahoo.fr.
Le Premier ministre belge Guy Verhofstadt craint que la création d'une fonction permanente de président de Conseil européen ne « bride le rôle de moteur de la construction européenne joué par la Commission ». Pour leur part, le Portugal et la Grèce craignent un conflit entre les deux présidents et l'Italie redoute que ce système ne conduise à un « affrontement entre grands et petits pays ». FERENCZI (Thomas), LEPARMENTIER (Arnaud), *Le Monde*, 18 janvier 2003.

[263] Déclaration de M. Jonathan Faull, porte-parole de la Commission, 16 janvier 2003, www.yahoo.fr.

[264] Dans un rapport présenté le 22 mai 2002, le président de la Commission indique qu'il faut étendre les pouvoirs de l'institution « on foreign and security policy (...) ; the Commission should have the power to (...) represent the E.U. in foreign affairs. » Communication de la Commission à la Convention européenne « Un projet pour l'Union européenne », COM(2002) 247, *Bulletin de l'Union européenne*, mai 2002, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, pp. 7-8.

l'architecture de l'Union européenne[265]. En étendant les pouvoirs de la Commission dans le domaine de la P.E.S.D., M. Romano Prodi souhaite regrouper au sein d'une même institution les compétences diplomatiques et économiques. Cette réorganisation des pouvoirs doit passer dans un premier temps par la fusion des postes de Haut représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures. Le regroupement des « instruments d'une Europe-puissance (...) aboutirait ainsi à rassembler en une seule fonction, de type gouvernemental, l'autorité politique du Conseil et les moyens matériels et financiers de la Commission. »[266].

Le texte de la Constitution a retenu un système qui s'inspire largement de la proposition franco-allemande. Selon l'article I-21 du Traité instituant la Constitution, le Président du Conseil européen sera élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demie, renouvelable une fois[267]. Sa principale fonction sera d'assurer, à son niveau, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences du Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne. Il devra présider et animer les travaux du Conseil européen et en assurer la préparation et la continuité avec le Président de la Commission, sur la base des travaux préparatoires effectués par le Conseil des affaires générales. De plus, il devra œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen et présenter un rapport au Parlement européen à la suite de chacune des réunions. Ce système permettra de régler le problème du

---

[265] Déclaration de M. Romano Prodi, A.F.P., 15 janvier 2003, www.yahoo.fr.

[266] CONSTANTINESCO (Vlad), « La question du gouvernement de l'Union européenne », *Europe*, n°7, juillet 2002, Editions du Juris-Classeur, Paris, p. 5. Le regroupement des fonctions diplomatiques et économiques au sein de la Commission appelle plusieurs questions. Les membres européens permanents du Conseil de sécurité sont-ils prêts à laisser leur place à la Commission et à confier la procédure de mise à feu de l'arme nucléaire qu'ils possèdent ? Est-ce que le Président de la Commission sera le commandant de la force militaire de l'Union ? Nous aborderons ces questions dans le Titre II.

[267] Le Conseil européen pourrait être limité dans son choix de candidats qui seraient désignés par une procédure spécifique impliquant différents acteurs de la vie politique européenne. Les candidats pourraient devoir être proposés par au moins 5 parlements nationaux ou par un groupe représentant au moins 1/10 des élus du Parlement européen appartenant à cinq pays différents. ZIELENIEC (Josef), « La question de la présidence dans l'Union européenne », contribution présentée à la Convention européenne, Contrib. 195, Conv. 492/03, 17 janvier 2003, www.european-convention.eu.

manque de continuité dû à la rotation de la Présidence mais ne résoudra pas les autres problèmes d'ordre structurel.

Le premier problème structurel est dû au fait que dans l'ensemble des tâches que l'Etat membre assurant la Présidence doit accomplir, la P.E.S.D. n'est souvent pas prioritaire[268]. L'élection du Président du Conseil européen ne peut résoudre ce problème puisque l'article I-21 énonce que le Président doit aussi présider et animer les travaux du Conseil européen, assurer la préparation et la continuité de ce Conseil, œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil et présenter un rapport au Parlement européen à la suite de chacune de ses réunions. Le Président du Conseil européen ne se consacrera donc pas exclusivement à la P.E.S.D. Deuxièmement, la Présidence n'a pas de structure administrative et diplomatique suffisante sur laquelle s'appuyer. Enfin, la Présidence est dépendante du processus décisionnel du Conseil Affaires Générales[269], ce qui entraîne un manque d'autonomie et d'autorité.

En conclusion, le projet de mise en place d'un Président de l'Union européenne nommé par le Conseil européen permettra de doter l'U.E. d'un représentant officiel qui sera placé, de par son statut, sur un pied d'égalité avec les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres mais aussi des partenaires de l'U.E. tels que les Etats-Unis, la Russie et la Chine et aura la confiance du Conseil européen. Afin d'accomplir ses fonctions, le Président de l'U.E. devra avoir à sa disposition un secrétariat avec son personnel politique et administratif[270], pouvoir coopérer avec les administrations publiques des Etats membres et avoir le droit d'utiliser les services et compétences de l'administration de la Commission.

---

[268] KEUKELEIRE (Stephan), « Au-delà de la P.E.S.C. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 542.

[269] Ces problèmes d'ordre structurel se retrouvent aussi au niveau du Conseil européen et du Conseil Affaires Générales qui ne siègent pas de façon permanente, comprennent un grand nombre de membres et fonctionnent à l'unanimité dans le cadre de la P.E.S.D. Cf. infra.

[270] Ce secrétariat correspondrait au « cabinet du ministre » en France ou en République Tchèque ou à un « cabinet du commissaire » de la Commission européenne. ZIELENIEC (Josef), *op.cit.*, p. 6.

La création d'un poste de Président du Conseil européen permettrait une plus grande continuité des travaux de l'Union et contribuerait au renforcement du pôle intergouvernemental de l'Union européenne. Le Président pourrait en effet préparer efficacement les réunions et assurer un suivi efficace des conclusions du Conseil européen. Cette solution permettrait aux citoyens européens de mettre un visage sur la gouvernance de l'Europe. Le choix d'un Président de l'Union élu par le Conseil européen, va à l'encontre du placement de la P.E.S.D. sous la coupe de la Commission et de son intégration dans un système communautaire. En laissant la politique de sécurité et de défense dans un cadre intergouvernemental, il est à craindre que la fonction du Président de l'Union ne se limite à celle d'un simple porte-parole du Conseil qui n'aura jamais le mandat et le pouvoir dont il aurait besoin pour s'imposer vis-à-vis du Président de la Commission. En effet, se posera toujours le problème des rapports du Président de l'Union avec, d'une part, le futur Ministre des Affaires étrangères puisqu'ils doivent tous deux représenter l'Union dans le cadre de la P.E.S.C. et, d'autre part, avec le Président de la Commission qui bénéficierait d'une plus grande légitimité démocratique car investi par le Parlement européen. Cette opposition entre légitimité supranationale et légitimité intergouvernementale serait opposée à l'idéologie de la construction européenne qui vise à combiner ces deux légitimités et non à les opposer.

B. Le rôle du Président de la Commission.

Selon les dispositions du Traité de Nice, le Président de la Commission est désigné à la majorité qualifiée par le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Lorsque cette désignation a été approuvée par le Parlement européen, le Conseil statue également à la majorité qualifiée pour désigner, en accord avec le Président, les autres membres de la Commission. Après le vote d'approbation du Parlement européen sur la Commission en tant que collège, le Conseil nomme officiellement le Président et les membres de la Commission à la majorité qualifiée. Le traité de Nice poursuit donc l'évolution engagée par le Traité d'Amsterdam, en

accordant de larges pouvoirs au Président de la Commission sur l'organisation de cette dernière[271]. Le Président répartit les responsabilités entre les commissaires et peut remanier en cours de mandat cette répartition ; il choisit les vice-présidents et en définit le nombre[272].

Pour ce qui est de la Commission européenne, le traité de Nice est, en réalité, profondément réformateur. Certes, le plafonnement du nombre de commissaires est fixé à un horizon lointain et un peu théorique. Toutefois, il faut noter que pour qu'un gouvernement fonctionne de manière efficace avec 30 ou 35 membres, il faut qu'il y ait un chef de gouvernement qui assure l'unité d'action de son équipe. C'est ce que tend à faire le traité de Nice : le Président de la Commission doit avoir les moyens d'une véritable autorité. Pour cela, il peut répartir les responsabilités, demander sa démission à un commissaire, et disposer d'un pouvoir hiérarchique. De plus, le choix du Président à la majorité qualifiée permettra de ne plus obliger les chefs d'Etat ou de gouvernement à s'aligner sur le plus petit dénominateur commun.

La contrepartie réside dans le pouvoir hiérarchique conféré au Président de la Commission, l'article 217§2 du T.C.E. précisant nettement que « les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci », et le Président ayant au surplus la possibilité de remanier la distribution des responsabilités au sein de la Commission en cours de mandat. Mais une des caractéristiques souvent soulignées de la Commission tient à son caractère collégial. Or, cette collégialité semble remise en cause par le renforcement des pouvoirs du Président sur les membres de la Commission puisque l'article 210§1 du T.C.E. dispose que le Président de la Commission « décide de son

---

[271] Dans d'autres domaines, on a assisté à un effacement progressif du Président de la Commission lors des réunions du Conseil européen dont il est pourtant un membre de plein droit. Par exemple, l'ordre du jour de la C.I.G. de Nice a été fixé par le Conseil européen d'Helsinki sans réaction de la Commission.

[272] Le traité de Nice institue un pouvoir hiérarchique au sein de la Commission. Selon l'article 217§2 du T.C.E., « les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci » ; dans la même logique, le président peut mettre fin aux fonctions d'un membre de la Commission sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation du collège statuant à la majorité simple.

organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action ».

Dans les débats sur la Présidence de l'Europe, des propositions[273] ont été faites pour que le Président de la Commission européenne puisse assurer la représentation externe de l'Union puisque ses fonctions sont déjà exclusivement consacrées à exprimer et à mettre en œuvre les intérêts de l'Union, contrairement au Conseil qui est l'instance dans laquelle les Etats membres font valoir leurs intérêts[274]. A cette fin, le Président de la Commission devrait être réellement l'expression de la double légitimation de l'Union, celle des Etats, d'une part, et celle des peuples des Etats membres, d'autre part, en recevant la confiance du Conseil et du Parlement européen. Cette double légitimation pourra se faire par l'élection du Président de la Commission soit par la majorité des membres du Parlement au début de chaque législature, à partir d'une liste de candidats proposés soit par la majorité qualifiée des membres du Conseil européen[275] soit directement par les parlements nationaux[276]. Ces deux propositions visent à relier le Président élu aux électeurs européens, ce qui permettrait de rendre plus perceptible les effets des élections européennes sur la gouvernance de

---

[273] Contribution à la Convention, Contrib. 189, Conv. 486/03, 15 janvier 2003.

[274] Pour Mme Elena Paciotti, « l'idée que, en plus du Président de la Commission européenne –organe permanent de l'Union- il devrait y avoir un autre Président, vrai représentant de l'Union, qui présiderait le Conseil européen et aussi le Conseil (...) n'est pas cohérente avec cette approche [parler d'une seule voix] ». Contribution à la Convention, Contrib. 189, Conv. 486/03, 15 janvier 2003.

[275] Dans sa contribution, Mme Elena Paciotti propose que les candidatures choisies à la majorité qualifiée des membres du Conseil tiennent compte des résultats des élections du Parlement européen. Ce système permettrait d'éviter que le Président représente l'expression d'un parti politique uniquement. Id.

[276] LEKBERG (Sören), « Election du Président de la Commission européenne par les parlements nationaux », Contribution à la Convention, Contrib. 203, Conv. 500/03, Bruxelles, 22 janvier 2003. « The Commission and the E.U. would gain legitimacy if the Commission President is elected in a way that involves the National Parliaments. (...) In practical terms, the election procedure could be constructed as follows. The European Council nominates, by a qualified majority, three or four candidates for Commission President. The European Council can be expected to nominate candidates from different political families in the European Union. The European Parliament will then arrange hearings with the nominated candidates. (...) After the process in the European Parliament is completed, the candidates will have to rally support among the Members of National Parliaments. (...) Finally, each National Parliament will hold a separate vote and the candidate who receives the highest number of votes are elected President of the European Commission. »

l'Union[277]. La solution retenue par l'article I-26 de la Constitution prévoit que le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat devra être élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le compose sinon le Conseil européen propose un nouveau candidat selon la même procédure. L'article dispose que le Conseil européen ne fera que tenir compte des élections au Parlement européen, ce qui rend assez flou le lien que l'on a voulu créer entre la Commission et les citoyens européens. Si les formules retenues par la Constitution et soutenues par les fédéralistes de la Convention n'imposent pas que les électeurs choisissent, à travers les députés européens, la personne qui conduira l'essentiel de la politique de l'Union, tout au moins elles le permettent. Les attributions du Président ne seront guère changées par rapport à Nice. Toutefois, le texte renforce le pouvoir de nomination du Président qui désigne les commissaires européens, sur la base d'une liste de trois personnes, établie par chaque Etats. Son rôle sera de définir les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission, de décider de l'organisation interne et de nommer les Vice-Présidents parmi les membres de la Commission.

En conclusion, le choix de créer un poste stable de Président du Conseil européen sans véritablement renforcer le poste de Président de la Commission en matière de P.E.S.D. reflète la volonté des Etats de donner plus de pouvoirs au volet intergouvernemental qu'à l'instance supranationale. Toutefois, la création d'un poste de Président du Conseil européen n'aura de véritable signification que si la personne qui l'occupe fait l'objet d'un réel consensus au niveau de tous les Etats et possède une envergure mondiale et pas seulement européenne. Toutefois, le problème de concurrence entre ces deux postes[278] rend difficile la cohésion pourtant

---

[277] DUHAMEL (Olivier), « La désignation du Président de la Commission », Contribution à la Convention européenne, Contrib. 207, Conv. 506/03, Bruxelles, 23 janvier 2003, p. 3.

[278] Une autre solution consisterait à ce que le Conseil européen soit présidé par le Président de la Commission qui aurait le temps de préparer efficacement les réunions des chefs d'Etat et de gouvernement européens. Une telle solution est néanmoins difficilement envisageable du côté des Etats membres qui se retrouveraient ainsi sous la coupe du dirigeant d'une institution communautaire.

nécessaire lors de la survenance de crises internationales. En effet, la simultanéité de deux postes, trois avec celui de Haut représentant, pouvant prétendre assurer la représentation de l'Union européenne au niveau international ne fera que rendre plus confuse la position de l'Union européenne lors de la gestion de crises. La création d'un poste de Ministre des affaires étrangères devrait donner plus d'efficacité et de cohérence à l'action extérieure de l'Union européenne.

§2. La création du poste de Ministre des Affaires étrangères par la Constitution européenne.

L'article I-27 de la Constitution européenne prévoit la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères qui réunit les fonctions de Haut représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures (A) afin de renforcer la cohérence de l'action de l'Union européenne et la clarté de la représentation de l'U.E.[279] (B). C'est l'une des principales innovations apportées par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

A. La fusion des fonctions de Haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures.

Le texte de la Constitution reprend en grande partie la contribution franco-allemande soumise à la Convention[280] en janvier 2003. La

---

[279] « Un représentant des affaires étrangères, chargé de défendre la politique étrangère décidée en conseil des ministres de l'U.E. et capable de coordonner les orientations et la représentation de l'Union à l'étranger constituerait un grand pas vers une politique étrangère commune. Il devrait renforcer la présence politique de l'U.E. sur la scène internationale. Il pourrait coordonner l'action des cent trente-cinq délégations et bureaux de l'U.E. dans le monde avec les efforts diplomatiques des Etats membres. » MACSHANE (Denis), Ministre britannique des Affaires européennes, « Fischer contre ... de Gaulle : un match sans fin », *Le Monde*, 21 juin 2003, p. 16. Toutefois, le Royaume-Uni est opposé à la création du poste de Ministre des Affaires étrangères qui procéderait de la fusion des deux postes et qui prendrait alors la double casquette. *Le Monde*, 7 octobre 2003.

[280] Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle, 15 janvier 2003, *Documents d'actualité internationale*, n°5, 1er mars 2003, La Documentation française, Paris, pp. 196-198.

Commission[281] avait aussi proposé aussi la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères mais souhaitait que ce secrétaire de l'Union exerce de manière autonome le droit d'initiative de la Commission en matière de politique étrangère, ce qui restreindrait les droits des Etats membres et ouvrirait la voie à une plus grande communautarisation du deuxième pilier. Le choix s'est porté sur une solution se rapprochant de la proposition franco-allemande. L'article I-27 prévoit que le Conseil européen nomme le Ministre des Affaires étrangères, à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission[282].

Le fait que le Ministre des Affaires étrangères soit désigné à la majorité qualifiée par le Conseil européen et qu'il soit chargé de conduire la P.E.S.D.[283] définie par le Conseil européen conduit à le considérer comme intégré au volet intergouvernemental[284]. Toutefois, la procédure de nomination prévoit que le Président de la Commission doit aussi donner son accord pour cette nomination et que le Parlement doit l'approuver. Le Ministre des Affaires étrangères occupe également la fonction de vice-président de la Commission. Dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités au sein de la Commission, il est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission. Cependant, à partir du moment où il est choisi par le Conseil, qu'il prend ses mandats au Conseil et en rend compte au Conseil, on assiste à une gouvernementalisation du

---

[281] La Commission a proposé la création d'un secrétaire de l'Union, qui serait un ministre des affaires étrangères représentant l'Union auprès des tiers pour la conduite des actions de politique étrangère. Il serait responsable de la mise en œuvre des décisions communes. Il serait vice-président de la Commission et mènerait la politique étrangère de l'Union conformément aux orientations et aux mandats du Conseil ou d'un groupe d'Etats plus particulièrement concernés par une question spécifique. Il serait nommé d'un commun accord par le Conseil et le Président de la Commission qui pourraient l'un et l'autre mettre fin à ses fonctions. Enfin, le projet propose de renforcer le pouvoir du Parlement. « Pour l'Union européenne. Paix, Liberté, Solidarité », Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, COM(2002) 728(01), 5 décembre 2002.

[282] Le Conseil européen peut mettre fin au mandat du Ministre des Affaires étrangères selon la même procédure.

[283] Article I-27 §2 : « Le ministre des Affaires étrangères de l'Union contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère commune et l'exécute en tant que mandataire du Conseil des ministres. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune ».

[284] KAUFF-GAZIN (Fabienne), PIETRI (Martin), « Premières analyses du projet de Constitution européenne », *Europe*, n°8-9, août-septembre 2003, Editions JurisClasseur, Paris, p. 5.

poste et ce même s'il est assujetti à une double responsabilité politique devant le Parlement en tant que membre de la Commission et devant le Conseil européen et le Président de la Commission.

L'une des créations importantes est la mise en place d'un service européen pour l'action extérieure. En effet, le Ministre des Affaires étrangères pourra bénéficier d'un service diplomatique européen comprenant des délégations présentes dans près de 125 pays. L'article III-197§3 prévoit que ce service doit travailler en collaboration avec les services des diplomatiques des Etats membres. L'efficacité de ce service sera l'une des clefs de la réussite du poste de Ministre des Affaires étrangères. Ce service sera mis en place par un accord entre le Conseil des ministres et la Commission et sera placé sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères[285]. Il sera composé de fonctionnaires originaires des services compétents du secrétariat général du Conseil des ministres et de la Commission, et de diplomates nationaux détachés. Ce service travaillera en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres. Ce système visera à permettre l'émergence d'une diplomatie européenne, préalable à toute mise en place de politique européenne de défense.

Plusieurs problèmes surgissent pour la mise en place de ce nouveau poste. Le premier concerne la fusion des fonctions de Haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures, ces deux postes existant déjà, il faudra que l'un des deux acceptent de renoncer à ses prérogatives. Le second provient de la désignation de ce ministre. Les Etats devront donc s'entendre sur la personne qui doit occuper ce poste. Si la Constitution accorde de nombreuses prérogatives au Ministre des Affaires étrangères, il ne pourra les exercer que s'il est incarné par une personne ayant charisme et envergure internationale. Il faudra choisir une personne ayant les capacités à gérer des crises internationales[286] et les relations entre les

---

[285] La Déclaration sur la création d'un service européen pour l'action extérieure prévoit que les dispositions nécessaires à la mise en place de ce service devraient être prises au cours de la première année qui suit l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe. www.europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties.

[286] Pour M. Olivier Duhamel, si un Ministre des Affaires étrangères avait existé et qu'il s'était emparé du dossier irakien très tôt, il aurait pu essayer à maintes

différents intervenants au niveau mondial, sachant tenir l'équilibre parmi les partenaires et parmi les institutions communautaires en recherchant le consensus et le renforcement des institutions, en informant régulièrement toutes les parties intéressées, notamment les Etats-Unis afin de maintenir le lien transatlantique. Le choix pourrait se porter plus vers une personnalité politique[287] qui saurait collaborer avec la Présidence et le Conseil, en maintenant l'équilibre dans les relations d'équilibre et de confiance que vers un fonctionnaire de carrière qui serait plus un homme de dossiers. Le troisième problème met en cause l'impartialité du ministre. Nommé par le Conseil européen, ne sera-t-il pas tiraillé entre les différents Etats voulant faire prévaloir leur point de vue[288]. Pourtant, la création de ce poste est une véritable opportunité pour la P.E.S.D. parce que le texte de la Constitution accorde de réels pouvoirs au Ministre des Affaires étrangères.

B. Des pouvoirs renforcés.

Le Ministre des Affaires étrangères contribuera à l'élaboration de la P.E.S.D. et surveillera sa mise en œuvre. La politique étrangère et de sécurité commune, qui comprend la définition progressive d'une politique de défense commune, sera mise en œuvre par le Ministre des Affaires étrangères et par les Etats membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union. Il disposera à cet effet d'un droit d'initiative puisque l'article III-197 prévoit qu'il pourra faire des propositions afin e contribuer à l'élaboration de la P.E.S.C. De plus, l'article III-200 stipule que le Ministre des Affaires étrangères pourra saisir le Conseil des ministres de toute question relevant de la P.E.S.C. et lui soumettre des propositions. Il

---

reprises de rapprocher les positions et d'élaborer une pensée commune « et cela tellement en amont et avec tant de constance qu'aux moments les plus critiques un point de vue européen commun se serait exprimé. », Duhamel (Olivier), *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté,* op.cit., p. 193.

[287] A propos de la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères, M. Olivier Duhamel déclare « [d]emain, nous aurons un seul acteur. Joschka Fischer s'y voit déjà. » DUHAMEL (Olivier), *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003, p. 192.

[288] Même si la fonction est exercée par un grand homme politique et que les Etats le laissent engager de grandes actions, ce sera toujours sous le contrôle du Conseil européen. DUHAMEL (Olivier), « Du « leadership » en Europe », *Commentaire*, n°105, printemps 2004, Plon, Paris, pp.29-33.

exécutera cette politique en tant que mandataire du Conseil des ministres. Lorsqu'il agira dans le cadre de ce mandat, le Ministre se trouvera soustrait au principe de collégialité régissant la Commission. En tant que Vice-Président de la Commission, le Ministre des Affaires étrangères sera chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. En effet, l'Union européenne doit veiller à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. L'article III-193 prévoit que cette cohérence sera assurée par la coopération du Conseil des ministres et de la Commission, assistés du Ministre des Affaires étrangères. Les décisions prises au sein de la Commission en ce qui concerne ces domaines d'action continueront d'être soumis au principe de la collégialité. De plus, selon l'article III-197, le Ministre des Affaires étrangères représentera l'Union européenne pour les matières relevant de la P.E.S.D., conduira le dialogue politique et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

Aidé par le Comité Militaire, le Ministre des Affaires étrangères devra pouvoir faire face aux nouvelles responsabilités que le texte de la Constitution lui accorde. L'article III-194 alinéa 2 sur l'action extérieure de l'Union prévoit que le Ministre des Affaires étrangères pourra présenter des propositions au Conseil, conjointement avec la Commission. De plus, dans de nombreux articles, il remplacera ou partagera le rôle attribué auparavant à d'autres organes. L'article III-195§2 est une version inchangée de l'article 11§2 du T.U.E.[289]. L'article III-197 est un texte adapté de l'article 26 du T.U.E. sur le rôle du Haut représentant pour la P.E.S.C. et de l'article 18 du T.U.E. sur le rôle de la Présidence pour prendre en compte la création du poste de Ministre des Affaires étrangères. L'article III-200 suit la structure de l'article 22 du T.U.E. en proposant un nouveau droit d'initiative pour le Ministre des Affaires étrangères alors que le Haut représentant n'en dispose pas. L'article III-203 modifie le texte de l'article 18§5 du T.U.E. en prévoyant que le Conseil nommera le représentant spécial sur proposition du Ministre des Affaires étrangères et que le représentant spécial exercera

[289] Le seul ajout est « le Ministre des Affaires étrangères » à la phrase « Le Conseil veille au respect de ces principes ».

son mandat sous l'autorité du ministre. Différents articles reprennent le texte du Traité de Nice afin de prendre en compte la fusion des fonctions de Haut Représentant et du Commissaire pour les relations extérieures, « la Présidence » et la « Commission » ont été ainsi remplacées par « le Ministre des Affaires étrangères ».

Le texte de la Constitution introduit aussi des dispositions totalement nouvelles concernant le rôle du Ministre des Affaires étrangères. L'article III-199 prévoit une coordination étroite des activités du Ministre des Affaires étrangères de l'Union et des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres. L'article III-206 introduit une nouvelle disposition qui tend à renforcer la visibilité de l'Union au sein du Conseil de Sécurité[290]. Ainsi, le Ministre des Affaires étrangères pourra être amené à présenter la position de l'Union sur un sujet donné devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies à la demande des Etats membres qui y siègent, lorsque l'Union aura défini une position sur ce sujet. L'article III-213 prévoit que le Ministre sera une interface entre les Etats engagées dans une coopération structurée et les Etats n'y participant pas en assistant aux délibérations de la coopération et en informant les autres Etats membres de son développement. Enfin, l'article III-215, consacré aux dispositions financières, propose que le Ministre des Affaires étrangères puisse recevoir une délégation du Conseil pour la mise en œuvre et la gestion du fonds de lancement constitué par les contributions des Etats membres pour le financement d'une opération lorsque celle-ci ne peut être mise à la charge du budget.

La désignation d'un ministre européen des Affaires étrangères devrait donner une impulsion supplémentaire à l'élaboration de positions communes cohérentes au sein de l'U.E. et à leur présentation aux Nations Unies, conformément à l'article III-206 du texte[291]. Le rôle du Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne consistera donc à affirmer le rôle

---

[290] Cette disposition n'entraîne aucune conséquence pour le statut ou la position des Etats membres au sein du Conseil de Sécurité de l'O.N.U.

[291] L'article III-206 du traité constitutionnel dispose notamment que, lorsque l'Union a une position définie sur un sujet figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, le Ministre des Affaires étrangères sera invité, par les membres de l'U.E. appartenant au Conseil de sécurité, à présenter la position de l'Union.

politique de l'Union européenne au niveau mondial sans toutefois bénéficier de l'influence conférée aux Etats membres permanents du Conseil de Sécurité de l'O.N.U. De plus, le consensus qui s'est dessiné sur son rattachement au Conseil montre que les Etats n'ont accepté de mettre en place ce nouvel organe qu'en l'incluant dans une instance intergouvernementale et non pas en le soumettant à l'influence de la Commission.

En conclusion, le texte de la Constitution prévoit la création de deux postes, l'un de Président du Conseil européen élu pour une période deux ans et demi renouvelable et l'autre de Ministre des Affaires étrangères de l'Union, sans préciser l'étendue de ses pouvoirs par rapport à ceux des ministres nationaux. Les titulaires de ces deux postes risquent de n'être que des porte-parole des décisions adoptées par le Conseil de l'U.E. et qui sont le fruit de propositions émanant des Etats membres. Le système est donc maintenu avec un échelon bureaucratique supplémentaire. Malgré des réformes, l'Union européenne n'a pas su trancher le problème de la lisibilité externe de l'Union et devra toujours faire face au défi de la représentation de l'U.E. sur la scène internationale. Il apparaît donc que, malgré la volonté d'affirmer une présence visible de l'Union européenne sur la scène internationale, les institutions intergouvernementales, représentant les intérêts des Etats, restent les principaux décideurs de la P.E.S.D.

CHAPITRE II : L'EXPRESSION DE LA LEGITIMITE ETATIQUE.

Depuis le début de notre analyse, nous avons tenté d'identifier les défis auxquels l'Union européenne est confrontée dans le cadre de l'élaboration de la politique européenne de défense. Nous avons déjà vu qu'elle manque de lisibilité externe, ce qui s'est traduit par un défaut de cohésion pendant la crise irakienne. De plus, elle ne parvient pas à décider qui serait le plus à même de la représenter de manière crédible et efficace sur la scène internationale. Nous allons voir que la présence du Conseil européen et du Conseil, qui ont un rôle central dans l'élaboration de la politique européenne de défense, compliquent un peu plus les choses.

Le Conseil européen, inspiré par Jean Monnet et institué en 1974 grâce à une initiative de M. Valéry Giscard d'Estaing, est un élément d'unité[292]. Composé des chefs d'Etat ou de gouvernement et du Président de la Commission, son rôle consiste à fixer les orientations générales de l'Union. Il contribue à la définition et à la détermination des contours et limites de la P.E.S.D. En l'absence d'un gouvernement au sommet de l'U.E., le Conseil européen est la plus haute expression de la coopération et de l'intrication des gouvernements des Etats membres qui constituent le principal moteur politique de l'Union européenne. Il contribue au renforcement du caractère intergouvernemental de la P.E.D.

Le Conseil de l'Union européenne (ci-après « le Conseil) est une institution communautaire exerçant les pouvoirs qui lui sont dévolus par les traités. Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager son gouvernement. S'il a perdu une partie de son rôle d'impulsion au profit du Conseil européen, le Conseil demeure le centre politique où les options sont mises à l'étude et définies, où les divergences sont aplanies, où les décisions sont prises[293]. Le maintien d'un rôle fort du Conseil permet aux Etats de conserver d'importantes

---

[292] TOULEMON (Robert), « Europe des Etats - Europe fédérale », *Politique étrangère*, n°3, 2002, éditeur, Paris, pp. 639.

[293] SHERRIGNTON (Philippa), *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, New York, Pinter, 2000.

prérogatives. Le Conseil se situe au sommet de la hiérarchie institutionnelle de l'U.E. en termes politiques et juridiques. Le Conseil est l'institution clé au niveau de la prise de décision et le principal forum intergouvernemental de l'Union. Le Conseil est la voix des gouvernements nationaux dans le processus législatif de l'U.E., « une voix qui prédomine sur toutes les autres institutions »[294].

Le Conseil européen et le Conseil, au sein desquels sont représentés les intérêts des Etats, sont les deux instances ayant le plus de pouvoirs dans le processus décisionnel de la P.E.S.D. (Section I). Bien que tous représentés au sein du Conseil, les Etats n'ont pas tous la même influence dans l'élaboration de la politique européenne de défense. L'Union européenne est caractérisée par l'hétérogénéité de ses membres. Certains groupes d'Etats comme les Etats neutres qui ont une vision spécifique de la P.E.S.D. ou les « grands » Etats jouent un rôle spécifique dans l'élaboration de la P.E.S.D. Deux autres Etats ont une place particulière en raison de leur statut de puissance nucléaire et de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations-Unies : la France et le Royaume-Uni (Section II).

[294] DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *op.cit.*, p. 297.

Section I : La double représentation des Etats dans le système institutionnel.

Les gouvernements nationaux occupent une place prépondérante dans le système européen, que ce soit au sein du Conseil européen ou au sein du Conseil de l'Union européenne. Le Conseil européen est l'instance décisionnelle dans le cadre de la P.E.S.D. Selon l'article 13 du T.U.E., le Conseil européen définit « les principes et les orientations générales de la P.E.S.C., y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ». L'article 4 du T.U.E. précise que « [l]e Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales ». Ce rôle d'impulsion est étendu, depuis le Traité d'Amsterdam, aux matières ayant des implications en matière de défense. Le Conseil européen a un rôle de représentation de l'Europe sur la scène internationale mais le système de présidence tournante affaiblit sa position. En tant que seul organe compétent pour déterminer les orientations de la P.E.S.D., il est l'instance au sein de laquelle les Etats consacrent, dans les conclusions des Sommets, les objectifs sur lesquels ils se sont accordés. (§1).

La seconde institution qui représente les intérêts des Etats est le Conseil. Les décisions du Conseil dans le domaine de la P.E.D., notamment en vertu de l'article 12 du T.U.E, sont prises au sein de la formation Conseil Affaires générales. Toutefois, afin d'élaborer ces actions en toute connaissance de cause, le Conseil dispose d'organes auxiliaires à la prise de décision (§2).

§1. Le Conseil européen, organe d'impulsion politique.

Le Conseil européen veille à l'unité et à l'efficacité de l'action de l'Union. Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la P.E.S.D. sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen. Le Conseil recommande des stratégies communes

au Conseil européen. De plus, le Conseil européen peut intervenir pour débloquer à l'unanimité la situation créée par l'opposition d'un membre du Conseil qui s'oppose à l'adoption à la majorité qualifiée d'une coopération renforcée pour des raisons de politique nationale importantes[295]. L'article 17 modifié par le Traité de Nice prévoit que « [L]a politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, *conformément au deuxième alinéa*, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil en décide ainsi ». Il faut noter l'évolution de la formulation de cette disposition. En effet, l'article J4 du Traité de Maastricht précisait que la P.E.S.C. comprenait « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » mais ne comportait pas de précision sur le rôle du Conseil. Les dispositions deviennent de plus en plus précises puisque, même si le texte du Traité de Nice recourt toujours au conditionnel, il précise qu'il revient au Conseil européen de décider si la définition progressive de la politique de défense commune doit conduire à une défense commune. Il encadre donc la procédure de définition de la P.E.D. La formule évolue de nouveau avec l'article I-15 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe qui prévoit que « [L]a compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère (...), y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ». En passant du conditionnel à l'indicatif (« pourrait », « peut »), le ton devient plus affirmatif mais ne franchit pas le cap de l'obligation pour les Etats d'aboutir à une défense commune.

C'est par le biais de ses déclarations dans le domaine de la politique étrangère que le Conseil européen a participé à l'élaboration graduelle d'une diplomatie européenne et à la mise en place d'objectifs et de structures dans le domaine de la défense. C'est essentiellement sur la base des différents rapports des présidences successives sur la P.E.S.D. que les grandes avancées de la politique européenne de défense ont eu lieu. Ainsi,

---

[295] Titre VII T.U.E.

on trouvera avec la P.E.D. définie entre le Conseil de Cologne et de Nice un exemple de l'importance des réalisations de Conseil européen. Les conclusions des Conseils d'Helsinki, Cologne et Feira ont ainsi défini les principaux objectifs de la P.E.S.D.[296]. Le Conseil européen de Cologne a adopté les principes directeurs et les modalités en vue d'établir une politique européenne de sécurité et de défense. L'expression « Politique européenne commune de Sécurité et de Défense » est le fruit d'une synthèse des termes « P.E.S.C. », « politique de défense commune » et « défense commune » de l'article 17 paragraphe 1 du T.U.E. Cette formule fait son apparition dans le texte des Conclusions du Conseil européen de Cologne. Les textes de Cologne n'entrent pas dans le détail et se limitent à des déclarations et à une position de certains principes directeurs, qui régissent le renforcement ultérieur de la P.E.S.D. par des moyens et des organes.

Le Conseil européen d'Helsinki définit l'orientation générale de la P.E.S.D. en soulignant sa détermination à développer une capacité autonome de décider, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'U.E. pour répondre à des crises internationales. Les textes d'Helsinki sont beaucoup plus détaillés que ceux de Cologne, et leurs précisions constituent une véritable évolution. En fait, l'Annexe 1 à l'Annexe IV aux Conclusions de la présidence prévoit précisément la création de nouveaux organes au sein du Conseil, à savoir un Comité politique et de Sécurité permanent (C.O.P.S.), qui agira sous l'autorité du Conseil, un Comité militaire (C.M.U.E.), qui tiendra un rôle consultatif par rapport au C.O.P.S., à l'Etat-major et au Conseil, et un Etat-major (E.M.U.E.) au sein des structures du Conseil, qui mettra ses compétences militaires au service de la P.E.S.D.

Les Conclusions du Conseil européen de Feira, quant à elles, déterminent plusieurs domaines importants pour le développement de la

---

[296] Comme le souligne Mme Anne Cammilleri, bien que ces actes soient dépourvus de force juridique, ils ont « une portée symbolique de consensus qui n'est pas négligeable ». CAMMILLERI (Anne), « Le traité de Nice et la politique européenne de défense », *R.A.E.-L.A.E.*, 2000/4, juillet 2001, Alain M. Mys éditeur, Bruxelles, p. 390.

P.E.S.D. Il s'agit des aspects militaires de la gestion des crises, de l'élaboration de l'Objectif global et des objectifs de capacités militaires, des détails sur les nouveaux organes permanents, des relations avec les Etats tiers, des propositions sur les principes de consultation avec l'O.T.A.N., de la nécessité ou non de modifier le Traité[297]. Le Conseil européen de Feira constate un progrès dans le fonctionnement des organes intérimaires ; mais la phase permanente et la capacité opératoire de l'U.E. sont des buts qui devraient être atteints le plus rapidement possible.

Le Conseil européen de Nice a consacré la mise en place de nouveaux organes de la P.E.S.D. Le fait qu'une place prioritaire soit accordée à la P.E.S.D. a été reflété par le « Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense », qui constitue l'Annexe IV des Conclusions du Conseil européen de Nice. La structure de ce texte est très complexe. Elle est formée de plusieurs annexes et appendices à l'Annexe principale. De plus, la totalité du texte n'a été communiquée au grand public que plusieurs mois après la publication des Conclusions correspondantes, et seules certaines parties du Rapport sur la P.E.S.D. ont été remises pour former des annexes. Cette restriction de diffusion témoigne de la réserve avec laquelle ce sujet a été abordé par le Conseil européen de Nice, et du compromis auquel les partenaires ont finalement consenti. Le Conseil européen assure lui-même le contrôle et le suivi de ses décisions en imposant au Conseil un calendrier pour la mise en place de la P.E.S.D.

Cependant, les ordres du jour du Conseil européen sont trop chargés et asphyxient l'institution. Trop lourds, ils sont parfois mal préparés et les compromis entre les représentants des Etats membres se font difficilement. En fait, les pouvoirs effectifs du Conseil européen ne sont pas définis de manière exhaustive par les traités. Décrit comme un simple organe

---

[297] En ce qui concerne la question de la nécessité de modification éventuelle des traités, les vues adoptées par le Service juridique du Conseil dans son avis du 8 mai 2000 sont prises en compte. Avis du Service juridique, *n. 8332/08.05.00 :* « Mise en œuvre des Conclusions de la présidence du Conseil européen réuni à Cologne et à Helsinki, relatives à la politique européenne de sécurité et de défense. Nécessité ou non de modifier le Traité ».

d'impulsion, le Conseil européen est dans les faits l'ultime décideur dans de nombreuses affaires européennes. Cette augmentation du pouvoir décisionnel nuit à son efficacité parce que le Conseil européen doit de plus en plus souvent se livrer à de laborieux travaux de rédaction, qui ne sont pas de son niveau et qui échappent ainsi parfois aux procédures communautaires[298]. L'accroissement de son domaine d'intervention occulte le rôle stratégique de l'institution et alimente la confusion entre Conseil européen et Conseil.

La multiplicité des textes issus des Conseils européens conduit à s'interroger sur la nature et les effets juridiques de ces actes. Les traités ne se réfèrent pas à ces questions. Ces actes apparaissent comme « rebelles aux qualifications rigoureuses des juristes »[299]. La doctrine se réfère à ces actes surtout pour souligner leur portée politique au détriment de leurs effets juridiques. Or, il faut examiner si les textes des Conclusions des Conseils européens, des déclarations des Etats membres et des rapports de la présidence annexés à celles-ci, dans leurs parties qui se réfèrent à la P.E.S.D., peuvent produire des effets de droit. Cette question est primordiale parce qu'il peut s'agir d'une modification informelle des traités sans obéir à la procédure de révision fixée à l'article 48 du T.U.E.[300]. Si les Conclusions peuvent s'analyser comme des accords interétatiques de forme simplifiée[301], les annexes qui les accompagnent en constituent donc des parties intégrantes[302] et empruntent la nature juridique et les éventuels effets de droit des Conclusions. Pour sa part, le Service juridique du Conseil

---

[298] Ainsi, dans les conclusions du Conseil européen de Laeken en 2000, des points de détails, comme le siège de l'Autorité européenne de sécurité des aliments sont inscrits à l'ordre du jour aux côtés de décisions extrêmement importantes.

[299] TAULEGNE (Béatrice), « Le Conseil européen », in BARAY (Ami), PHILIP (Christian), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes,* P.U.F., Paris, 1993, p. 4.

[300] BAUDIN (Pierre), *op.cit.,* p. 18. La question est posée de savoir si « les chefs d'Etat ou de gouvernement ont compétence pour créer de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques au sein du Conseil, sans modifier le Traité ».

[301] SIMON (Denys), *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 210. Les décisions du Conseil créant les nouveaux organes intérimaires et permanents de la P.E.S.D. seraient des décisions au sens large.

[302] « Juridiquement, les annexes font partie intégrante du traité et possèdent la même force obligatoire que ses autres éléments, à moins qu'il n'en dispose autrement (...) » QUOC DINH (Nguyen), DAILLIER (Patrick), PELLET (Alain), *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 2002, paragraphe 73, 2°, c), p. 133.

a estimé que les Conclusions du Conseil européen réuni à Cologne et à Helsinki relatives à la P.E.S.D. pouvaient être « mises en œuvre sans qu'il soit juridiquement nécessaire d'apporter des modifications au Traité sur l'Union européenne. Toutefois, de telles modifications seraient nécessaires si l'on entendait transférer le pouvoir de décision du Conseil à un organe composé de fonctionnaires, ou modifier les dispositions du Traité relatives à l'U.E.O. » [303]. En tout état de cause, il revient toujours aux Etats membres de déterminer si les modifications au Traité seraient « politiquement souhaitables ou opérationnellement opportunes »[304] .

En dotant l'Union de procédures et de nouveaux organes politiques et militaires et en permettant les relations faiblement institutionnalisées avec l'O.T.A.N. et les Etats tiers, les dispositions régissant la P.E.S.D. découlant des Conseils européens peuvent aboutir à une modification atypique des traités, sans suivre la procédure prévue à cet effet par l'art. 48 du T.U.E., accroissant considérablement le pouvoir du Conseil européen. Le Service juridique du Conseil a affirmé pour sa part que les dispositions des Conclusions régissant la P.E.S.D. ne font que transcrire les objectifs de la P.E.S.C. décrits dans le Traité sur l'Union européenne à l'article 11 et qu'elles sont la concrétisation de l'article 17 paragraphes 1 et 2 qui prévoient la définition progressive d'une politique de défense commune et la mise en œuvre des missions de Petersberg.

Le rôle d'impulsion du Conseil européen est réaffirmé par l'article I-20 de la Constitution. Ce paragraphe reprend la recommandation 3 du Groupe de travail VII et prévoit que le Conseil européen définit « les orientations et priorités politiques générales » sur la base des principes et objectifs généraux de l'action extérieure tels qu'ils sont énoncés par la Constitution. Le texte de la Constitution réaffirme, dans son article III-196, qu'il appartient au Conseil européen de définir les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. La Constitution fait du Conseil européen une institution à part entière, renforçant ainsi le pôle

---

[303] Avis du Service juridique/8332/08 mai 2000.
[304] Id.

intergouvernemental. En effet, la constitutionnalisation du Conseil européen déplace « le centre de la gravité d'un gouvernement européen vers un schéma d'intergouvernementalisme et anéantit ainsi les espoirs de sa localisation au sein de la Commission »[305].

§2. Le Conseil, organe prééminent.

Les questions de défense sont discutées au sein du Conseil Affaires Générales et Relations extérieures (C.A.G.R.E.) qui est la formation la plus influente. Mais, son caractère moins technique et moins sectoriel que les autres formations l'empêche de se consacrer entièrement aux questions de défense, ce qui peut parfois limiter l'efficacité de ses moyens d'action et pose la question de la nécessité d'une formation spéciale pour les questions de défense (A). Cependant, le Conseil est secondé, dans le processus décisionnel, d'organes d'aide à la prise de décision (B).

A. La nécessité d'une formation spéciale pour les questions de défense.

Le Conseil Affaires Générales (C.A.G.) est la formation la plus importante du Conseil. Le rôle du Conseil Affaires Générales consistant à assurer les relations extérieures de l'Union européenne s'étend à la politique étrangère et de sécurité commune, qui comprend la définition d'une politique de défense commune, ainsi qu'au domaine de la politique commerciale. Depuis 1999, la pratique consistait à diviser l'ordre du jour du C.A.G. en une partie « questions horizontales »[306] et une autre « relations extérieures » mais l'expérience a montré que la première partie ne recevait

---

[305] SOLDATOS (Panayotis), « L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne: une fissure dans la méthode communautaire », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis), *La Convention sur l'avenir de l'Europe. Essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 82.

[306] Le C.A.G. a une responsabilité horizontale qui, d'une part, implique une compétence à coordonner le travail dans les différents domaines spécifiques du Conseil et, d'autre part, comprend toutes les affaires ne relevant pas de la compétence d'autres formations spécialisées du Conseil.

pas toujours l'attention qu'elle mérite[307]. Pendant le premier trimestre 2002, la Présidence espagnole, soutenue par la France[308] a proposé de réformer le Conseil européen afin de lui donner davantage d'efficacité et de le rationaliser[309]. La réforme proposait aussi la division du Conseil Affaires Générales, dont émanerait un Conseil Affaires étrangères. Cette initiative visait à ce que la politique étrangère se sépare du Conseil Affaires Générales pour que celui-ci puisse se charger en profondeur des tâches de coordination et de préparation des réunions périodiques des chefs d'Etat et de Gouvernement[310]. Le rapport de la Présidence au Conseil européen sur les « Mesures en vue de préparer le Conseil à l'élargissement »[311] propose que le C.A.G. soit partagé en deux formations distinctes. La première dénommée « Affaires générales » serait chargée de la préparation et du suivi des réunions du Conseil européen, des questions institutionnelles et administratives, des dossiers horizontaux affectant de manière significative plusieurs politiques de l'Union. La seconde formation appelée « Relations extérieures » serait responsable de l'ensemble des relations extérieures de l'Union, y compris la P.E.S.D., et serait composée des ministres des Affaires étrangères, accompagnés le cas échéant des ministres spécialisés.

Le Conseil européen a préféré conserver la même structure en la renommant et en modifiant son organisation de travail. A Séville, les 21 et 22 juin 2002, le Conseil européen a décidé la création d'un Conseil « Affaires générales et relations extérieures »[312]. Il ne s'agit pas

---

[307] « Mesures en vue de préparer le Conseil à l'élargissement », *Rapport de la Présidence au Conseil européen*, POLGEN 25, Bruxelles, 13 juin 2002, p. 4.
[308] Réunion de M. Xavier de Villepin et de M. Javier Solana du 11 juin 2002, *La Politique étrangère de la France*, Mai-juin 2002, La Documentation française, Paris, p. 87.
[309] Dans un document commun, en date du 25 février 2002, au président du gouvernement espagnol José Maria Aznar dont le pays présidait l'U.E. pendant le premier trimestre 2002, M. Tony Blair et Gerhard Schröder ont fait part de leur volonté de voir le rôle du Conseil renforcé.
[310] Dans la contribution soumise à la Convention, la France et l'Allemagne ont proposé que le Conseil Affaires générales soit présidé par le secrétaire général de l'Union, la présidence du Conseil relations extérieures reviendrait au Ministre européen des Affaires étrangères. Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle, 15 janvier 2003, *Documents d'actualité internationale*, n°5, 1er mars 2003, La Documentation française, Paris, p. 197
[311] Id.
[312] *Bulletin U.E.*, 6-2002, pp. 8-24.

officiellement de diviser en deux parties le C.A.G. mais d'organiser les travaux de la formation « Affaires générales » au regard des deux principaux domaines d'activités couverts par cette formation de façon optimale. Le Conseil « Affaires générales et relations extérieures »[313] tient des sessions distinctes consacrées, d'une part, à la préparation et au suivi du Conseil européen, aux questions institutionnelles et administratives, aux dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union ainsi qu'à tout dossier transmis par le Conseil européen. D'autre part, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » tient une session consacrée à la conduite de l'ensemble de l'action externe de l'Union qui comprend la P.E.S.C., la politique européenne de défense, le commerce extérieur ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire. Le Conseil européen de Séville n'a donc pas suivi les propositions et recommandations visant à scinder le C.A.G. en deux formations distinctes, ce qui aurait permis à chaque unité de se consacrer à des domaines précis. Le C.A.G. est appelé à assumer des tâches de plus en plus lourdes tant dans le domaine des relations extérieures que sur le plan interne.

Le texte de la Constitution s'est aussi préoccupé des types de formation du Conseil. Dans son article 23 consacré aux formations du Conseil, la Constitution ne prévoit expressément que deux formations du Conseil : le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. Le Conseil des affaires étrangères aura en charge l'élaboration des politiques extérieures de l'Union selon les lignes stratégiques définies par le Conseil européen et assurera la cohérence de son action. Il sera présidé par le Ministre des Affaires étrangères de l'Union, ce qui signifie que les Ministres des Affaires étrangères ne se retrouveront plus sous la présidence tournante de l'un d'entre eux chaque semestre mais sous la présidence constante de la même personne, en poste pour cinq ans et chargée de se consacrer exclusivement à l'élaboration d'une politique étrangère commune. Si la continuité dans la fonction est de bon présage pour l'efficacité des travaux, on peut toutefois se demander si les Ministres des Affaires étrangères vont accepter de se « soumettre » au Ministre

---

[313] Article 2 nouveau sur la formation du Conseil, Décision n°2000/396/C.E.-C.E.C.A.-Euratom du Conseil du 5 juin 2000, *J.O.C.E.* n°L 149, 23 juin 2000.

européen des affaires étrangères ou si celui-ci ne sera qu'un secrétaire des Ministres nationaux.

Selon le paragraphe 3 de l'article 23, le Conseil européen doit adopter « une décision européenne établissant les autres formations dans lesquelles le Conseil peut se réunir ». Le texte de la Constitution n'a donc pas retenu la solution d'un Conseil réunissant les ministres de la Défense qui aurait permis de créer un véritable lieu de réflexion et de décision de la politique européenne de défense. Toutefois, le Conseil, dans sa formation des affaires générales, pourrait décider que le Conseil se réunit dans d'autres formations, ce qui signifie qu'il pourrait se réunir dans une formation « Défense ». La mise en place formelle d'un Conseil des Ministres de la Défense permettrait d'institutionnaliser les réunions informelles que les Ministres de la Défense européens ont prises l'habitude de tenir. Le nombre de ces réunions varie de deux à trois par an[314]. Bien qu'elles soient qualifiées d'informelles, ces réunions sont proposées par le Présidence dès le début du semestre et incluses dans le programme des réunions, à côté des réunions des autres formations du Conseil. Si ces réunions sont utiles pour débattre de sujets de portée générale n'appelant pas de décisions immédiates, il arrive parfois qu'elles soient le lieu où sont avalisées des positions particulières. Or, la tenue de ces sessions informelles risque d'engendrer incohérence et confusion parce qu'elles ne font l'objet d'aucune instruction préalable et ne comportent pas d'ordre du jour. De plus, les Ministres se réunissent seuls, sans la présence de fonctionnaires. L'institutionnalisation de ces sessions permettrait d'en assurer un contrôle. Plusieurs propositions avaient pourtant été faites au sujet de la création d'un Conseil des Ministres de la défense.

---

[314] En 2000, il y a eu deux réunions les 6 et 7 mai et le 22 septembre. En 2001, ces réunions eurent lieu le 6 avril, le 14 mai et le 15 octobre. Puis, une réunion s'est tenue le 19 novembre 2002. Deux réunions se sont déroulées les 19 et 20 mai 2003 et les 3 et 4 septembre 2003 (ce fut d'ailleurs la première réunion avec les 25 Ministres de la Défense de l'U.E.). Enfin, en 2004, trois réunions ont été prévues : les 5 et 6 avril, le 17 mai, et le 16 septembre. Une dernière réunion est prévue pour les 22 et 23 novembre 2004 mais on ne peut parler d'une réunion informelle puisqu'elle se déroulera dans le cadre du C.A.G.R.E. www.defense.gouv.fr

Ainsi, lors du Séminaire sur la défense, organisé par l'Institut d'Etudes de Sécurité, à la demande de M. Michel Barnier, Président du groupe « Défense » de la Convention, M. Silvestri, président de l'Istituto Affari Internazionali de Rome, a souligné que la redéfinition du rôle des Ministres de la défense devait être incluse dans la nécessaire réforme du Conseil Affaires Générales. M. François Heisbourg, directeur général de la Fondation pour la Recherche stratégique, a proposé qu'un Conseil des ministres de la Défense formalisé soit mis en place et que l'on lui confie notamment le rôle d' « animateur » dans le domaine de la politique d'armement[315].

Le rapport final du Groupe de travail VIII « Défense »[316] proposait aussi la création d'une formation du Conseil réunissant les ministres de la Défense. Ce Conseil aurait eu un rôle en matière de capacités, de surveillance de la mise en œuvre des engagements des Etats membres et d'adaptation des objectifs de capacités de l'Union en fonction de l'évolution des besoins et de la situation internationale[317]. Cela aurait été un lieu de rencontres et d'échanges qui permettrait aux ministres de la Défense des Etats membres de réfléchir à la mise en œuvre d'une politique de défense européenne et lui donnerait une visibilité extérieure. Toutefois, cette proposition n'a pas fait l'unanimité[318] parce qu'il apparaît que la structure

---

[315] Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII 19, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p. 6.

[316] Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », WG VIII 22, Conv. 461/02, Bruxelles, 16 décembre 2002.

[317] M. Vlad Constantinesco propose la création d'un Conseil affaires étrangères et d'un Conseil Défense qui serait compétent pour décider dans leurs domaines respectifs sur proposition de la Commission et sur des initiatives gouvernementales. A terme, ces deux Conseils auraient vocation à former un Conseil de Sécurité extérieure. CONSTANTINESCO (Vlad), « La question du gouvernement de l'Union européenne », *Europe*, Juillet 2002, Editions du Juris-Classeur, Paris, p. 6.
M. Pierre Lequiller, dans sa contribution à la Convention européenne, propose que l'organisation du Conseil des ministres soit simplifiée et réduite à trois grandes formations : « Economie et monnaie », « Politique étrangère et de sécurité commune », « Affaires intérieures et justice ». La présidence du Conseil « P.E.S.C. » serait assurée par un ministre des Affaires étrangères de l'Union. Afin de développer le processus d'intégration, il pourrait être envisagé de confier la présidence des formations du Conseil directement à des Commissaires. LEQUILLER (Pierre), *« Un président pour l'Europe »*, Contribution à la Convention européenne, Paris, 2 octobre 2002, www.assemblee-nationale.fr/europe/convention-travaux.asp.

[318] Id., point 69.

actuelle permet aux ministres de la Défense de se réunir dans le cadre du Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures[319].

La création d'un Conseil des ministres de la Défense présenterait pourtant plusieurs avantages puisqu'il permettrait de favoriser la coopération en cas de crise, de promouvoir la convergence des politiques de défense ce qui favoriserait l'intégration et correspondrait au critère de définition d'une politique commune. Il n'existe donc pas de structure spécifique au sein de laquelle débattre des questions de défense et où pourraient être coordonnées l'action des divers organes, subordonnés ou non, qui sont en relation avec le Conseil.

B. Les organes auxiliaires d'aide à la prise de décision.

Le Conseil reçoit des avis, informations et recommandations d'organes qui sont indépendants de lui, comme l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne qui provient de l'absorption de l'U.E.O. par l'U.E.[320] (a), soit placés au sein de son Secrétariat général, tel que le Comité Politique et de Sécurité (b). Le C.O.P.S. a été créé par le Traité de Nice qui a mis en oeuvre les structures définitives prévues par le Conseil européen d'Helsinki : le Comité Politique et de Sécurité, le Comité militaire[321] et l'Etat-major de l'Union européenne[322].

---

[319] Lors du C.A.G. du 24 janvier 2000, les Ministres des Affaires étrangères étaient plutôt réticents à une montée en puissance des ministres de la Défense et ont rappelé l'autorité du C.A.G. sur le dispositif P.E.S.D. Lors du C.A.G. de novembre 2001, il n'y a pas eu de consensus sur création d'un Conseil des Ministres de la Défense, les Ministres soulignant qu'il y avait déjà trop de Conseils. *Nouvelles atlantiques*, n°3338, Agence Europe, Bruxelles, 21 novembre 2001.

[320] « L'involution de l'U.E.O. n'est pas une intégration juridique au sein de l'Union européenne mais plutôt l'inclusion de compétences et de moyens provoquant sa désintégration. » DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *La P.E.S.D. : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 348.

[321] Cette structure a été étudiée avec le Haut représentant parce que le rôle du Comité militaire est d'aider le Haut représentant dans la gestion des crises.

[322] Cette structure est étudiée dans la seconde partie avec l'opération Artémis parce que la première mission européenne hors d'Europe sans les moyens de l'O.T.A.N. a montré la nécessité de posséder un état-major européen.

a. L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne : un rôle d'interface entre les experts et les décideurs.

L'intégration de l'Union de l'Europe Occidentale dans l'Union européenne a entraîné l'incorporation de l'Institut d'Etudes de sécurité (I.E.S.) au sein de l'U.E. qui est un organisme chargé d'évaluer les situations et d'étudier l'aspect stratégique du contexte européen de sécurité. L'I.E.S. a été, avec le Centre satellitaire[323], l'une des premières agences créées au sein du deuxième pilier[324]. La transformation de cet organe de l'U.E.O. en établissement public de l'U.E.[325] lui a permis d'acquérir plus d'autonomie au niveau de la personnalité morale et du financement. En effet, l'article 4 de l'action commune transformant l'I.E.S. en Agence de l'U.E.[326] accorde « la personnalité juridique nécessaire pour remplir leurs fonctions et réaliser leurs objectifs ». La reconnaissance d'une personnalité juridique autonome et le choix de la non-intégration au sein du Conseil permettent aux Etats membres de garder une certaine maîtrise du budget des deux agences puisque l'article 28 du T.U.E., qui prévoit l'imputation des dépenses de fonctionnement au budget communautaire, ne leur est pas applicable. L'organe subsidiaire était financé et géré dans une configuration à 16 (les Dix Etats membres et les Six Etats membres associés) alors que sa création au sein de l'U.E. ne peut l'être qu'à Quinze[327]. Le Conseil de l'U.E.O. a décidé le 14 juin 2001 de ne plus demander aux membres associés de contribuer au budget U.E.O. relatif à

---

[323] Le Centre satellitaire sera étudié dans la partie relative au renseignement mais il faut signaler que les deux Agences de l'U.E. ont été créées en même temps. Action commune 2001/555/P.E.S.C., *J.O.C.E.* n° L200/5. Action commune 2001/554/P.E.S.C., 20 juillet 2001, *J.O.C.E.* n° L 200/1.

[324] L'Institut est devenu opérationnel le 1er janvier 2002. Actions communes 2001/554/P.E.S.C., 2001/555/P.E.S.C., 20 juillet 2001, *J.O.C.E.* n° L 200/1 et 200/5. La déclaration de Marseille du 13 novembre 2000 du Conseil des Ministres de l'U.E.O. soulignait « l'accord de principe de l'U.E. sur la création, sous la forme d'agences au sein de l'U.E., d'un centre satellitaire et d'un Institut d'études de sécurité qui incorporeront les éléments pertinents des organes subsidiaires correspondants de l'U.E.O. ». *Bulletin quotidien Europe*, Europe documents, n°2219, 17 novembre 2000.

[325] KRONENBERGER (Vincent), « La naissance d'établissements publics de l'Union Européenne : réflexions à propos de l'Institut d'Etudes de Sécurité et du Centre Satellitaire », *Europe*, mars 2002, Editions Juris-Classeur, Paris, pp. 5-7.

[326]Action commune 2001/554/P.E.S.C., 20 juillet 2001, *J.O.C.E.* n° L 200/1.

[327] Ils seront plus exactement gérés à quatorze puisque le Danemark refuse de participer aux activités du Centre ayant des implications en matière de défense en vertu de l'article 6 du protocole du Traité d'Amsterdam.

l'I.E.S. afin de conserver une marge de manœuvre suffisante en restant à Dix. Le budget de l'I.E.S. au sein de l'Union européenne est donc composé des contributions des Etats membres déterminées selon la clé P.N.B.[328].La maîtrise de la participation financière par chaque Etat est un signe de la volonté des Etats de garder leur pouvoir de décision et donc leur souveraineté sur ces organes. Mais les contributions des Etats ne sont pas les seules sources de revenus de ces organismes puisqu'ils peuvent accepter des ressources provenant d'Etats tiers[329].

Toutes les agences communautaires possèdent un Conseil d'administration. La composition de celui de l'I.E.S. est significative du caractère intergouvernemental de la P.E.S.D. En effet, c'est le Secrétaire Général du Conseil qui préside le Conseil d'administration formé par un représentant de chaque Etat et un représentant de la Commission. Les Etats de l'U.E. peuvent ainsi, par le biais du Conseil d'administration[330], exercer un contrôle technique sur les agences.

La surveillance politique est placée sous la responsabilité du Comité politique de sécurité qui « conformément aux responsabilités qui lui incombent dans le domaine de la P.E.S.C., et notamment de la P.E.S.D., [exerce] la surveillance politique des activités de l'Institut et du Centre »[331]. Ce contrôle est plus étendu à l'égard du Centre que de l'I.E.S., ce qui s'explique par le fait que les enjeux sont plus importants en matière de renseignement[332]. Il faut donc souligner que les organes supranationaux

---

[328] En 2002, le budget de l'I.E.S. s'élevait à 3,2 millions d'euros. www.senat.fr/rap/101-385.html

[329] Article 11 de l'action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, document 2001/554/P.E.S.C., *J.O.C.E.*, L200, Bruxelles, 25 juillet 2001.

[330] Concernant le Centre satellitaire, le Conseil d'administration a pour fonction de s'occuper des questions touchant au fonctionnement, au personnel et à l'équipement.

[331] Articles 3 des deux actions communes.

[332] En effet, comme nous le verrons dans la seconde partie, le renseignement est vital pour ceux qui avoir une capacité de décider de façon autonome. « En matière de souveraineté exclusive, il convient de conserver les moyens ultimes qui permettent d'agir seul pour ceux qui le souhaitent : capacité d'évaluation et d'appréciation politique, capacité de protection des organes vitaux, capacités de riposte décisive : il s'agit là des moyens de renseignement, de défense du territoire (...), de sauvegarde de ressortissants, et du recours ultime à la dissuasion tant

que sont la Commission (qui n'a qu'un représentant dans le Conseil d'administration) et le Parlement européen n'exercent aucun contrôle sur ces deux agences.

Les missions de l'Institut sont la recherche et l'analyse, la contribution au débat européen sur la sécurité et l'établissement de liens avec et pour les instituts nationaux. L'Institut d'Etudes de sécurité de l'U.E. produit des travaux confidentiels à destination des autorités et des publications ouvertes diffusées auprès du public intéressé. Les principaux domaines de travail de l'Institut au niveau conceptuel, politique, économique et militaire, concernent le développement de la P.E.S.D., les relations U.E./O.T.A.N., la relation transatlantique, les élargissements de l'U.E. et de l'O.T.A.N., la gestion civile des crises, l'industrie de défense et la coopération en matière d'armement, la Méditerranée[333] et le Moyen-Orient, le dialogue avec la Russie et l'Ukraine. L'U.E. ayant fait de la lutte contre le terrorisme l'un des objectifs de la P.E.S.D. après le 11 septembre 2001, les travaux confiés à l'Institut ont eu, pour objectif, d'une part, de gérer convenablement cette lutte et, d'autre part, de proposer des réformes éventuelles au T.U.E. afin d'élargir les missions de Petersberg en incluant les missions militaires[334], qui ont été prises en compte dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

La définition des tâches de l'Institut permet de penser que celui-ci travaille plutôt en aval et s'attache plus à développer une « culture stratégique commune aux Européens » qu'à intervenir sur le terrain lors de la survenance de crises ou la mise en œuvre de missions de Petersberg. Il pourrait être le lieu de définition d'une doctrine commune ou de

---

qu'un concept de défense globale et intégrée propre à l'espace européen n'aura pas été conçu. » 51ème session du Chem, Comité A, « Souveraineté nouvelle, souveraineté composite », *Défense nationale*, juillet 2002, Comité d'études de sécurité de défense nationale, Paris, p. 74.

[333] L'intégration de l'U.E.O. dans l'U.E. peut être dommageable dans ce domaine car elle avait réussi à créer un véritable dialogue en Méditerranée et l'on peut craindre que l'O.T.A.N. ne prenne cette place et en profite pour augmenter son influence dans cette zone. WALCH (Jacques) in MORZELLEC (Joëlle le), PHILIP (Christian), *La défense européenne : colloque du 1er février 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 274 p.

[334] Rapport du Séminaire sur la Défense, organisé par l'Institut d'Etudes de Sécurité le 7 novembre 2002 à Bruxelles, Conv. 417/02, WG VIII 19, 21 novembre 2002.

l'établissement d'un Livre Blanc de la défense, démontrant ainsi sa volonté de contribuer à l'élaboration d'une politique commune de défense. C'est l'avenir qui montrera si les Etats utiliseront ce lieu de rencontres et d'échanges des divers courants de pensée européens pour aboutir à une doctrine commune. Comme le précise sa directrice Mme Nicole Gnesotto, « l'Union Européenne a besoin d'un institut suffisamment européen dans son financement, son équipe, ses méthodes de travail pour « penser européen », solliciter les instituts nationaux sur des projets communs, brasser systématiquement les cultures stratégiques nationales, les relativiser toutes sans en dédaigner une, renouveler de ce fait le dialogue stratégique euro-américain »[335].

L'Institut d'études de sécurité a mené une politique d'ouverture en faveur des membres associés et des associés partenaires en invitant des ressortissants de ces pays à ses travaux et séminaires. Il a également poursuivi des projets communs avec des instituts de recherche de ces pays et accueilli des chercheurs associés et des boursiers issus des 28 pays de l'U.E.O. détachés auprès de l'Institut pour une durée limitée. Afin de rester en relation avec l'ensemble des pays européens, candidats ou non à l'Union européenne, un réseau relationnel a été développé par l'Institut, notamment avec des pays non membres de l'Union européenne.

Tout en gardant le bénéfice des relations privilégiées avec des Etats non membres de l'U.E. mais membres de l'U.E.O., cette nouvelle agence a donc su s'intégrer dans l'Union européenne, au sein de la nouvelle architecture de sécurité, aux côtés des organes mis en place par le Traité de Nice.

---

[335] GNESOTTO (Nicole), « De l'U.E.O. à l'U.E. », *Bulletin* 31, octobre 2000, Institut d'Etudes et de sécurité U.E.O., Paris.

b. Une structure de gestion des crises cohérente.

Le C.O.P.S. est devenu permanent depuis la décision du Conseil du 22 janvier 2001. Le Comité politique et de sécurité[336], siégeant à Bruxelles, est composé de représentants nationaux ayant rang d'ambassadeurs[337]. Lors des négociations, la France était favorable au C.O.P.S. car il était synonyme d'autonomie européenne dans la prise de décision. Le Royaume-Uni et la France n'étaient pas d'accord sur la composition du C.O.P.S. : la France souhaitait la nomination d'un ambassadeur de haut rang, montrant ainsi son attachement au C.O.P.S. alors que le Royaume-Uni désirait détacher un représentant d'un niveau moindre. Finalement, l'accord s'est fait sur l'option voulue par la France, chaque Etat envoie donc un représentant de haut rang. Les Etats ont ainsi marqué leur volonté de prendre en compte ce nouvel organisme.

Le C.O.P.S. joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du dispositif permettant la consultation et la participation des Etats européens membres de l'O.T.A.N. mais non membres de l'U.E. et des pays candidats à l'adhésion de l'U.E. Sous chaque présidence, deux réunions au moins en formation U.E.+15 doivent être organisées sur les questions liées à la P.E.S.D. et à leurs éventuelles implications pour les pays concernés. De même, au niveau des représentants au Comité militaire, deux réunions doivent également avoir lieu. Chaque pays tiers peut désigner un représentant auprès de l'U.E. pour assurer le suivi de la P.E.S.D. et servir d'interlocuteur au C.O.P.S.

---

[336] Décision 2001/78/P.E.S.C du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L27/1.

[337] RICHARD (Alain), « Le Comité de sécurité et de politique (C.O.P.S.) aura pour mission, dans le cadre de la politique commune de défense qui est un des volets de la P.E.S.C., d'analyser les situations de crise et de définir des projets d'action englobant éventuellement les moyens militaires (...). Il aura un rôle équivalent à celui du Conseil atlantique de l'O.T.A.N. siégeant au niveau des ambassadeurs. Mais les décisions majeures seront prises par le Conseil Affaires Générales, voire par le Conseil européen. » Audition devant la Commission de la Défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, 14 mars 2000, *Europe de la défense, Documents*, Délégation à l'information et à la Communication de la défense, Ministère de la Défense, 2001, p. 87.

Le C.O.P.S. traite l'ensemble des tâches définies à l'article 25 du T.U.E., c'est-à-dire toutes les questions politiques et militaires de la P.E.S.C., y compris la P.E.C.S.D. Il lui appartient notamment de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la P.E.S.C. et de contribuer à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil. Il coordonne, supervise et contrôle les travaux dans le domaine de la P.E.S.C. des différents groupes de travail auxquels il peut adresser des directives. Il conduit, « à son niveau et dans les formats prévus par le Traité »[338], le dialogue politique. Il assume, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires. Il est l'interlocuteur privilégié du Haut représentant pour la P.E.S.C.[339].

Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crise, il exerce, sous l'autorité du Conseil « Affaires générales et relations extérieures», le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération et peut adresser des directives au comité militaire. Il est « l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les opérations envisageables pour la réponse de l'Union, dans le cadre institutionnel unique »[340]. Exerçant le contrôle politique et la direction stratégique de la réponse militaire de l'U.E. à une crise, le C.O.P.S. évalue, sur la base des avis et recommandations du Comité militaire, les éléments fondamentaux à la gestion de la crise telles que les options militaires stratégiques et les soumet au Conseil. Il peut être présidé, après consultation de la présidence, notamment en cas de crise, par le Secrétaire Général du Conseil-Haut Représentant pour la P.E.S.C.[341] afin que celui-ci donne de l'impulsion et rende visible et efficace l'action et la politique de l'Union. Même si le C.O.P.S. fait partie d'une une architecture permanente, chaque pays conserve, lors d'une crise et pendant toute sa durée, sa liberté d'appréciation et de participation au règlement de cette crise.

---

[338] Conseil européen, Nice, *Rapport de la Présidence*, Annexe III Comité politique et de sécurité, p 23.
[339] Annexe à la décision 2001/78/P.E.S.C., *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L27/2, §1d.
[340] Conseil européen de Nice, 7-10 décembre 2000, Conclusions de la présidence, *Documents d'actualité internationale*, n°2, 15 février 2000, La Documentation française, Paris, pp. 49-65.
[341] Annexe à la décision 2001/78/P.E.S.C., *op.cit.*

Le C.O.P.S. occupe donc une position centrale en cas d'opération de gestion de crise par l'U.E., puisqu'il intervient dans les domaines de l'orientation et de la direction ainsi qu'en termes de coordination-coopération avec et entre les différents organes et institutions de l'U.E. Le fait que le C.O.P.S. soit chargé de tant de missions démontre la volonté des Etats membres d'élaborer et de développer une approche européenne de la gestion des crises par l'Union, soutenant à la fois la P.E.S.C. et la P.E.S.D. Le C.O.P.S. constitue un corps unique de décision et de coordination de la politique européenne de défense répondant aux soucis de cohérence et d'effectivité globales. Le C.O.P.S. est appelé à devenir le « centre névralgique »[342] du processus décisionnel et le principal acteur dans la définition des orientations politiques européennes en matière de P.E.S.C. et de P.E.S.D.

Toutefois, le Comité politique et de sécurité dispose d'un pouvoir de décision restreint lorsque le Conseil lui délègue son pouvoir normatif dans le cadre d'une opération de gestion de crise[343]. Le Conseil décide seul du champ d'application de cette disposition et toujours pour une durée limitée. La délégation qui peut lui être faite, dans le cas d'une opération militaire, d'un pouvoir de décision, peut être perçue comme le véritable signe d'une volonté de l'Europe de s'impliquer dans la gestion des crises. Toutefois, la marge de manœuvre du Comité est limitée puisqu'il dépend entièrement d'une décision du Conseil, organe intergouvernemental. Le Conseil et la Commission sont les seuls compétents pour prendre des décisions juridiquement contraignantes.

De plus, en dehors des cas où le Conseil lui délègue son pouvoir normatif dans le cadre de la gestion d'une crise, le C.O.P.S. ne fait qu'étudier et recommander les options envisageables à une situation de crise, sans préjudice des procédures de décision et de mise en œuvre propres à chaque pilier. Ses recommandations au Conseil sont toujours

---

[342] DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *op.cit.*
[343] Décision 2001/78/P.E.S.C du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L27/1.

revues par le COREPER[344], qui joue « le rôle de filtre obligatoire »[345], avant leur transmission au Conseil[346]. Bien que le COREPER soit hiérarchiquement supérieur au C.O.P.S., certaines de leurs fonctions se recoupent[347]. Or, le Conseil européen d'Helsinki qui a décidé de la création du C.O.P.S., de l'E.M.U.E. et du C.M.U.E. ne fait aucune référence au COREPER. Le COREPER est souvent considéré comme un instrument de communautarisation et le fait qu'il reste hiérarchiquement supérieur au C.O.P.S. peut laisser penser qu'il entraînera une communautarisation du deuxième pilier. Toutefois, dans la pratique, de nombreux dossiers arrivent sur l'agenda du COREPER en tant que points A et sont passés directement

---

[344] Le Comité des représentants permanents (COREPER) est composé d'un représentant par Etat membre ayant rang d'ambassadeur et siège une fois par semaine. Le COREPER n'a pas une compétence d'initiative mais prépare la prise de décision et assure les liaisons entre les gouvernements nationaux et les Communautés.

[345] DOUTRIAUX (Yves), LEQUESNE (Christian), *Les institutions de l'U.E.*, 4ème édition, 2001, La Documentation Française, Collection Réflexes Europe, p. 40.

[346] L'article 25 du T.U.E. précise que le C.O.P.S. intervient « sans préjudice de l'article 207 T.U.E. » qui crée le COREPER qui est chargé de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats de celui-ci.

[347] La compétence du C.O.P.S. étant limitée au deuxième pilier, sa position vis-à-vis du COREPER qui a une compétence inter piliers doit être formalisée afin de ne pas rencontrer les mêmes difficultés qu'avec le Comité politique, prédécesseur du C.O.P.S. Bien que l'article 1er de la décision instituant le C.O.P.S. prévoit que le C.O.P.S. sera la structure permanente du Comité politique, tant que le Traité de Nice n'est pas en vigueur, le Comité politique visé à l'article 25 du T.U.E. sera toujours en mesure d'exister et de fonctionner, composé de directeurs politiques, provenant des Etats membres.
Lorsque le Traité de Maastricht a formellement établi la responsabilité générale du COREPER pour la préparation du Conseil, par son article 207 du T.C.E., la confirmation du rôle prépondérant du COREPER a été difficilement acceptée par le Comité politique de la P.E.S.C. qui jusque là jouait un rôle déterminant dans la préparation des décisions au niveau ministériel. Les directeurs politiques ne voulaient pas devenir un comité subordonné du COREPER et souhaitaient conserver leur position « spécifique et privilégiée »[347], immédiatement au-dessous du niveau ministériel. Pour M. Jean-Paul Jacqué, les rivalités entre le Comité politique et le COREPER sont moins des rivalités structurelles que des rivalités de personnes qui sont parfois en concurrence en terme de carrière. Le problème relationnel entre les directeurs des Comités politiques et les Représentants permanents est une question de tradition nationale dans les différents ministères des Affaires étrangères. En France et en Allemagne, par exemple, ce problème se retrouve parce que les directeurs politiques ont traditionnellement une position assez forte à l'intérieur du ministère, parce qu'ils sont proches du Ministre. Par contre, au Royaume-Uni, la fonction de directeur politique, dans la hiérarchie du ministère, est beaucoup plus récente et moins profondément ancrée, ce qui pose moins de problème relationnel. Toutefois, un autre problème se pose avec le Royaume-Uni. En effet, le gouvernement britannique, hostile à une communautarisation du deuxième pilier, avance l'argument que la P.E.S.C. est un domaine intergouvernemental et par conséquent elle devrait être considérée comme ayant un caractère particulier ne pouvant se laisser dirigée par le COREPER.

au niveau ministériel sans débat[348]. Lorsque les textes sont inscrits comme des points B sur l'agenda du COREPER, les règles applicables restent celles du domaine intergouvernemental, c'est-à-dire le vote à l'unanimité qui engendre des décisions prises en fonction d'une convergence minimale entre les positions nationales, le droit d'initiative non-exclusive de la Commission et un contrôle réduit du Parlement européen. Ainsi, l'intervention du COREPER ne fait pas de différence en ce qui concerne le cadre formel du processus de décision. Le rôle principal du COREPER réside dans sa culture de compromis, qui est cependant « beaucoup moins établie dans le cadre des piliers intergouvernementaux. »[349]. L'intervention du COREPER, instrument d'une communautarisation du deuxième pilier, est donc limitée dans le domaine de la P.E.S.D.

Il est prévu que, pour assurer une coordination efficace entre le C.O.P.S. et le COREPER, le président du C.O.P.S. peut participer aux réunions du COREPER[350]. Il n'y a aucune obligation juridique et le président du C.O.P.S. n'a aucune influence sur les décisions du COREPER. Afin de donner une cohérence institutionnelle à l'élaboration de la P.E.S.D., un rapport clair doit être établi entre le C.O.P.S. et le COREPER, ce dernier devant se limiter à la vérification de la conformité juridique des décisions[351]. Le C.O.P.S. doit se conformer aux règles du Traité et sans préjudice aux compétences communautaires. Toutefois, le C.O.P.S. monopolise le domaine militaire et en écarte le COREPER qui est habituellement compétent pour assurer la direction politique des activités européennes qui

---

[348] L'ordre du jour du COREPER est divisé en deux parties. Les textes inscrits en partie A bénéficient d'un accord au COREPER et sont approuvés automatiquement par les ministres, sans débat. Les textes inscrits en partie B soulèvent encore des dissensions et appellent un débat au Conseil, suivi d'un vote ou d'un renvoi au COREPER.

[349] MONAR (Jörg), « Le rôle du COREPER dans les piliers non-communautaires », in CONSTANTINESCO (Vlad), SIMON (Denys) (dir.), *Le COREPER dans tous ses Etats*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000, p. 44.

[350] Annexe à la décision 2001/78/P.E.S.C., *op.cit.*

[351] « La coexistence, à Bruxelles, du C.O.P.S. et du COREPER, est une bombe politico-institutionnelle à retardement. La division crispée et de plus en plus contre-productive des responsabilités de politique étrangère entre les premier et seconds piliers, et la difficile relation hiérarchique entre le C.O.P.S. et le COREPER suggèrent que, tôt ou tard, une nouvelle division du travail devra émerger. » HOWORTH (Jolyon), « European Defence and the Changing Politics of the European Union Hanging Together or Hanging Separately? », *op.cit*, p. 775.

relèvent du deuxième pilier. « Le C.O.P.S. est donc le symbole de cette volonté de ne pas laisser englober la défense dans les activités européennes plus anciennes. »[352]. Les situations où les contraintes de temps des mesures opérationnelles pourraient justifier le maintien d'une procédure « spéciale » échappent au contrôle du COREPER.

Le C.O.P.S. connaît aussi des problèmes d'organisation avec le Comité militaire de l'Union européenne qui est l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres puisqu'il semble que les relations de travail ne soient pas clairement définies[353]. Toutefois, une coopération étroite est aussi établie entre les trois mécanismes mis en place par Nice. Le directeur de l'Etat-major[354] participe aux travaux du C.O.P.S. et les autres membres du Comité militaire sont invités à en faire de même. Il assume aussi la fonction de liaison de transmission des orientations politico-militaires au commandant de l'opération. En conclusion, il apparaît que l'avenir du C.O.P.S. qui doit être l'organe pivot de la P.E.S.D. est entre les mains des Etats membres et que leur capacité à résoudre leurs divergences et leur volonté d'en faire une institution efficace en seront les clefs.

Il faut rajouter à ces nombreuses structures, différents organes et outils eux-aussi spécifiques à la P.E.S.C. Le réseau des Correspondants européens, institués pendant la Coopération Politique Européenne[355], est formé des chefs des Services de la P.E.S.C. des quinze Etats membres qui

---

[352] WALCH (Jacques), « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », *Politique étrangère*, n°2, avril-juin 2001, Paris, p. 343.

[353] Lors de son intervention devant la Commission des affaires étrangères et de la défense du Parlement européen en janvier 2002, le président du C.M.U.E. reconnaissait que la répartition des tâches entre le C.M.U.E., le C.O.P.S. et le Secrétaire général « paraît confuse. (...) Il n'y a pas de chaîne de commandement claire et l'organisation semble flotter. Je crains qu'il n'y ait en cours des luttes intestines de pouvoir pour savoir qui fait quoi. » *Nouvelles atlantiques*, n°3355, Agence Europe, Bruxelles, 25 janvier 2002.

[354] Le Directeur général de l'E.M.U.E. (D.G.E.M.U.E.) est un officier général trois étoiles qui travaille sous la direction du C.M.U.E. Annexe à la décision du Conseil instituant l'E.M.U.E., *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L 27/9.

[355] Article 30 §10 du Titre III de l'Acte Unique, 14 février 1986, n° L169, *J.O.C.E.*, 29 juin 1987. « Le groupe des correspondants européens a pour tâche de suivre, selon les directives du Comité politique, la mise en œuvre de la C.P.E. et d'étudier les problèmes d'organisation générale ». Pour un développement sur la Coopération politique européenne (C.P.E.) voir RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 4ème éd., 2002, pp. 27-29.

assistent les Directeurs politiques et sont des points de contact entre les capitales. Le réseau de transmission cryptée COREU[356] relie les quinze Ministères des Affaires Etrangères, la Commission et le Secrétariat général. Ce système permet la diffusion d'informations exclusivement relatives à la P.E.S.C. et d'agréer les termes d'une démarche ou d'arrêter le texte d'une déclaration[357]. Le C.O.P.S. prend appui sur cet organe et en oriente les activités.

En conclusion, le Traité de Nice a mis en place de nouveaux organes que nous avons identifiés comme la composante « institutions spécialisées » du processus d'intégration. Ces nouvelles structures doivent apprendre à cohabiter ensemble mais aussi à travailler avec les organismes existants. La part de l'intergouvernementalité, qui a toujours été présente dans la méthode communautaire du fait des attributions du Conseil, ne cesse de croître. Elle se manifeste par les différentes formations du Conseil, qui associe un nombre toujours plus grand de ministres à la concertation européenne mais aussi par l'importance du COREPER et les multiples comités d'experts qui renforcent la pratique de la comitologie[358]. Le regroupement dans un seul bâtiment de l'Unité Politique, du Centre de situation, de l'Etat-major de l'Union européenne, des différentes instances du Secrétariat général du Conseil et du C.O.P.S. peut être vu comme le signe de la volonté des Etats d'établir une structure cohérente et efficace pour l'établissement d'une P.E.S.D. Cependant, les divergences entre les Etats membres devront être aplanies pour parvenir à l'efficience de ce nouvel organigramme. Les Etats seront les clés de l'avenir du succès de cette architecture et restent les acteurs incontournables de la P.E.S.D.

---

[356] La CORrespondance EUropéenne circulait au départ sur un réseau télex entre les capitales et était principalement consacrée à l'échange d'informations et aux questions pratiques.

[357] La formulation d'un projet peut être assortie d'une procédure de silence. L'absence de commentaires de la part des partenaires durant la procédure de silence entraîne au terme de celle-ci l'adoption de la décision en question.

[358] La Comitologie peut être définie comme étant le processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs, prévoyant que ces mesures sont adoptées par la Commission assistée par un Comité d'experts des Etats membres. Les différents comités d'experts sont composés de représentants des Etats membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution.

Section II : Le rôle spécifique de certains Etats.

L'Union européenne est composée de quinze Etats dans la période délimitée de notre étude et en compte vingt-cinq depuis le 1er mai 2004. Tous ces Etats sont très différents[359]. La mise en place de la P.E.S.D. est rendue difficile par l'hétérogénéité des statuts[360] qui coexistent au sein de l'Union européenne[361] et des diverses organisations de sécurité qui jouent un rôle en matière de défense européenne. Le Conseil européen de Cologne, qui fut le premier à relancer la P.E.S.D., s'est refusé à essayer de mettre de l'ordre dans cette « anarchie organisationnelle »[362].

Une première catégorie d'Etats concerne les pays membres de l'Union européenne qui sont en même temps membres de l'O.T.A.N. Onze Etats membres de l'U.E. (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) sont membres de l'O.T.A.N. et sont donc liés par la clause de défense collective qui figure à l'article 5 du traité de Washington. Il faut souligner le cas particulier du Danemark qui, bien que membre de l'O.T.A.N., bénéficie, dans le cadre de l'Union européenne, d'un régime spécial résultant d'un protocole annexé au traité. En application de ce protocole, le Danemark ne

---

[359] « Les positions des différents Etats européens, dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, sont très souvent hétérogènes, en raison de leurs intérêts nationaux et, souvent aussi, en raison de leur histoire et de leur géographie. » ALIBERT (Christiane), *op.cit.*, p. 249.

[360] « While common policies and actions are no doubt desirable, each country's history and geography lend it a particular perspective of the world around it. Some countries have unique historical involvement in certain parts of the world, and ties of language, trade or blood. Others carry memories of the past which sape their ambitions today. Some states have developed a desire for neutrality, others participate to differing degrees in N.A.T.O., and two states in particular maintain today a global military reach and the tradition of action. » HEATHCOAT-AMORY (David), « L'U.E. et la défense : un aspect de la nation européenne », Contribution présentée à la Convention, Conv. 745/03, Contrib. 326, Bruxelles, 16 mai 2003, pp. 2-3.

[361] D'autres éléments de diversité existent eu sein de l'Union européenne. Rapport final du Groupe de travail VIII Défense, Conv. 461/02, WG VIII 22, Bruxelles, 16 décembre 2002, pp. 10-13. Cf. infra.

[362] SAURON (Jean-Luc), ASSERAF (George), « Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°430, juillet-août 1999, Editions techniques et économiques, Paris, p. 442.

participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense, mais il ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre les Etats membres dans ce domaine. Ces Etats, à l'exception du Danemark, sont également membres de l'U.E.O. et ont par conséquent souscrit un engagement de défense collective dans le cadre de l'article V du traité de Bruxelles.

Cette diversité s'observe aussi parmi les nouveaux ou chez les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne[363]. Quatre d'entre eux (Hongrie, Pologne, République tchèque, Turquie)[364] sont déjà membres de l'O.T.A.N., d'autres ont été invités à rejoindre l'O.T.A.N. lors du Sommet de Prague des 21-22 novembre 2002. Les nouveaux membres de l'U.E. déjà membres de l'O.T.A.N. sont également « membres associés » de l'U.E.O., les autres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ont le statut de « partenaires associés » et gagneront certainement le statut de « membres associés » après leur adhésion à l'O.T.A.N. Deux des pays restent non-alignés (Chypre et Malte)[365].

L'article 17§1 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne implique le respect des « obligations qui découlent pour certains Etats membres du Traité de l'Atlantique Nord » et du « caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains ». Le terme « spécifique » renvoie aussi bien à la neutralité de certains Etats qu'au domaine nucléaire du Royaume-Uni et de la France. Certains Etats méritent une attention particulière pour le rôle qu'ils jouent dans la P.E.S.D. Il s'agit, d'une part, du groupe constitué des Etats neutres et des deux Etats qui, à titre individuel, souhaitent garder leur influence sur la scène internationale : la France et le

---

[363] HAUSSONVILLE (Jean d'), « Tableau des Douze : histoire, régimes et forces politiques, économies », *Pouvoirs*, 106, Seuil, Paris, pp. 115-130.
[364] MATHIOPOULOS (Margarita), GYARMATI (Istvan), « Saint Malo and Beyond: Toward European Defense », *The Washington Quarterly*, automne 1999, MIT Press, Cambridge, p.71.
[365] JANNING (Josef), WEIDENFELD (Werner), « La nouvelle Europe : stratégies d'intégration différenciée », *Politique étrangère*, 1/1996, Centres d'études de politique étrangère, Paris, p. 524.

Royaume-Uni (§1) et, d'autre part, du trio formé par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (§2).

§1. Les statuts particuliers.

Deux groupes d'Etats ont une importance particulière dans la définition de la politique européenne de défense, soit parce qu'ils ont une place spécifique du fait de leur statut de membre permanent au Conseil de Sécurité et de puissance nucléaire, soit parce qu'ils ont une vision particulière de la P.E.D. Il s'agit d'une part de la France et du Royaume-Uni (A) et d'autre part des Etats neutres (B).

A. La place particulière de la France et du Royaume-Uni.

La France et le Royaume-Uni ont un statut particulier sur la scène internationale grâce à leur place de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies et à la possession de l'arme nucléaire. Ces deux facteurs touchent au cœur des politiques nationales des deux pays et il est difficilement concevable qu'ils puissent renoncer un jour à l'un comme à l'autre. Cette spécificité entraîne des difficultés dans l'élaboration de la politique européenne de défense puisqu'elle est source de divergences entre les Etats membres.

a. Le statut de membre permanent au Conseil de sécurité de l'O.N.U.

Le statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies confère la qualité de grandes Puissances à la Chine, la Russie, le Royaume-Uni, la France et aux Etats-Unis et il est peu probable que ces Etats acceptent un jour d'y renoncer. A l'origine, la détermination de ces cinq Etats a été fixée par leur rôle dans la seconde guerre mondiale puis s'est justifiée par le fait qu'ils ont été les seuls détenteurs officiels, jusqu'en 1998, de l'arme nucléaire. Le système de vote des Nations Unies qui prévoit

que, pour toutes les questions qui ne sont pas des questions de procédure, chaque membre permanent a un droit de veto[366], fait du siège de membre permanent un instrument d'influence. Ainsi, dans la crise irakienne, la France a pu défendre son point de vue de manière d'autant plus appuyée qu'elle pouvait faire valoir son droit de veto alors que l'Union européenne a eu du mal à définir une position.

Pour le député européen M. Watson, la crise irakienne a été un tournant dans la politique étrangère et de sécurité commune. « La première mesure importante serait que l'Union ait un siège unique au Conseil de sécurité, sinon le tribalisme menace l'Europe face aux Etats-Unis. Si l'U.E. avait eu une P.E.S.C. efficace, la vision européenne du monde aurait prévalu. »[367]. D'autres propositions ont été faites en ce sens mais leurs auteurs doutaient de la réaction des deux Etats concernés. Ainsi, pour M. Denis Maschane « [L]'épreuve ultime d'une politique étrangère européenne commune consisterait pour Paris et Londres à sacrifier leurs sièges permanents au Conseil de sécurité pour y être remplacés par un représentant unique de l'U.E. Cela n'arrivera pas. »[368]. M. Frattini, président italien en exercice du Conseil des ministres de l'U.E. pendant le second semestre 2003, a déclaré que « en tant qu'Européens ce qui nous intéresse c'est d'arriver à l'O.N.U. avec une voix commune, et il existe une norme, l'article 19 du Traité Européen, qui nous le permet »[369]. Pour lui, il n'est

---

[366] En réalité, l'article 27§3 de la Charte des Nations Unies énonce, sans utiliser le mot veto, que « les décisions du Conseil de Sécurité sur toutes autres questions (que les questions de procédure) sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents. »

[367] Session extraordinaire sur l'Irak, *Le Point de la session*, PE 325.243, Mars II-2003, David Harley éditeur, Bruxelles, 20 mars 2003. Pour la député Monica Frassoni « l'Espagne et la Grande-Bretagne ont eu une attitude irresponsable. La France et l'Allemagne n'ont pas fait beaucoup mieux car elles auraient dû se concerter avec les autres pays avant d'exprimer leur point de vue. Il faudrait, entre autres, que l'Union européenne, en tant que telle, ait un siège permanent au Conseil de sécurité. C'est à la Convention qu'il appartient de relever de tels défis et de tenter d'y trouver une solution. »

[368] MACSHANE (Denis), « Fischer contre ... de Gaulle : un match sans fin », *Le Monde*, 21 juin 2003.

[369] www.ueitalia2003.it. L'article 19 du Traité sur l'Union européenne prévoit notamment que « les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Les États membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et

donc pas nécessaire que l'Union européenne ait un siège au Conseil de Sécurité pour qu'elle puisse faire connaître sa position. Il suffirait d'appliquer l'article 19 du T.U.E. pour que l'U.E. puisse afficher clairement son ambition. Toutefois, les divisions de l'U.E. lors de la crise irakienne ont montré les limites de l'application de l'article 19. En effet, la décision prise par le Royaume-Uni et l'Espagne, alors tous deux membres du Conseil de Sécurité, de soutenir les Etats-Unis et d'engager une action militaire contre l'Irak en mars 2003 peut être considérée comme contraire à la position commune adoptée par l'U.E. le 17 février 2003, laquelle réitérait que l'O.N.U. doit demeurer « au centre de l'ordre international »[370].

Il faut garantir, dans les domaines faisant l'objet d'interventions des Nations Unies, l'application de l'article 19 du T.U.E. non seulement au plan de l'information mais également de la coordination ainsi que de l'ensemble des accords interinstitutionnels conçus par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Il faudrait renforcer les mécanismes de coordination de la politique étrangère et de défense afin que les membres de l'U.E. du Conseil de Sécurité soient informés de la position de l'U.E. sur les dossiers traités au sein du Conseil de Sécurité. Il faudrait pratiquer une politique commune plus efficace et plus cohérente et prévoir un rôle plus actif de l'U.E. dans le cadre des missions de rétablissement ou de maintien de la paix de l'O.N.U. L'application de l'article 19 du T.U.E pourrait permettre une cohérence accrue entre la P.E.S.C. et les positions adoptées au Conseil de Sécurité. Le C.O.P.S. pourrait avoir une fonction de pilotage à haut niveau, en assurant la cohésion entre les positions P.E.S.C. et la discipline suivie par l'U.E. aux Nations Unies. Un objectif important consisterait à éviter des votes divergents sur les questions qui ont fait l'objet d'une position commune de l'U.E. Les Etats membres de l'U.E. disposant du statut de membres permanents, devraient étudier des moyens d'honorer leurs engagements en vertu de l'article 19 du T.U.E.[371].

---

les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies. »

[370] Position commune sur l'Irak, Sommet informel du Conseil européen, Bruxelles, 17 février 2003.

[371] Le programme de Göteborg engage l'U.E. et ses États membres à mettre en oeuvre les mesures dans ce domaine et stipule que « conformément à l'article 19

Lorsqu'une question à l'ordre du jour donne lieu à une position commune de l'U.E., ces moyens pourraient consister à veiller à ce que l'un des deux membres permanents présente explicitement cette position. Les possibilités d'améliorer la mise en oeuvre concrète de l'article 19 permettraient de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'U.E.

La coordination des Quinze s'opère de façon différente selon qu'il s'agit de l'Assemblée Générale ou du Conseil de Sécurité. A l'Assemblée Générale[372], le pays qui assure la présidence de l'Union s'exprime dans la grande majorité des cas au nom de celle-ci[373]. Il lui revient aussi l'initiative en matière de propositions de déclarations, l'organisation des réunions et la défense des positions communes préalablement adoptées[374]. La Présidence de l'U.E. prononce également le discours devant l'Assemblée Générale au nom de l'Union européenne. Ce travail de coordination permet une forte convergence des votes des Quinze à l'Assemblée générale. Cette coordination aboutit à une plus grande cohésion de l'Union européenne aux Nations Unies, puisque le vote de l'Union européenne est identique sur plus de 95 % des 293 résolutions soumises à l'Assemblée générale[375].

Au sein du Conseil de Sécurité, la situation est différente. D'une manière générale, la concertation entre les membres de l'U.E. du Conseil de Sécurité (qui sont au moins trois et au plus quatre) est plutôt satisfaisante, mais il faut souligner que les Etats membres non permanents ne disposent jamais de toutes les informations comme les membres permanents, malgré une réunion hebdomadaire des ambassadeurs de tous les Etats membres de l'U.E. et que la proportion des déclarations faites au nom de l'U.E. est

---

du traité sur l'Union européenne, l'Union et ses États membres coordonneront leur action pour promouvoir la prévention des conflits au sein des organisations internationales dont ils font partie ».

[372] LUIF (Paul), « E.U. Cohesion in the U.N. General Assembly », *Occasional Papers* n° 49, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, décembre 2003.

[373] A l'exception des questions relevant des affaires communautaires (commerce, agriculture, pêche), pour lesquelles la Commission européenne parle au nom de l'Union.

[374] « How the E.U. coordinates its work at the U.N. », « The Enlarging European Union at the United Nations: Making Multilateralism Matter », document publié par l'Union européenne, janvier 2004.

[375] « The Enlarging European Union at the United Nations: Making Multilateralism Matter », document publié par l'Union européenne, janvier 2004, pp. 11-13.

beaucoup plus réduite au Conseil de Sécurité qu'à l'Assemblée Générale[376]. La création d'un siège permanent pour l'U.E. permettrait à tous les Etats membres de l'U.E. d'être informés de la même façon.

Certaines personnalités, comme le député européen Souchet, considèrent, au contraire, la création d'un siège permanent de l'Union européenne au Conseil de Sécurité comme obsolète et estiment que cette proposition va à l'encontre des besoins de l'U.E. Deux sièges sont nécessaires pour exprimer les deux conceptions différentes qui peuvent se développer en Europe[377]. La Constitution n'a pas tranché cette question. Il est d'ailleurs impensable que la France et le Royaume-Uni acceptent un jour d'abandonner leur siège de membre permanent au Conseil de l'O.N.U. L'article III-206§2 de la de Constitution prévoit que :

> « [l]es Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concertent et tiennent les autres Etats membres ainsi que le ministre des Affaires étrangères pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations Unies.
> Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité des Nations Unies, les Etats membres qui y siègent demandent que le ministre des Affaires étrangères soit invité à présenter la position de l'Union ».

Cette disposition vise à renforcer la visibilité de l'Union au sein du Conseil de Sécurité. Elle n'entraîne aucune conséquence pour le statut ou la position des Etats membres dans cette enceinte.

b. Le statut de puissance nucléaire.

La France et le Royaume-Uni occupent aussi une place particulière en Europe de part leur statut de puissance nucléaire. Ils sont chacun

---

[376] Il y a eu 45 déclarations de la Présidence de l'Union européenne devant le Conseil de Sécurité en 2001, 38 en 2002 et 30 en 2003. « Politiques et déclarations de l'U.E. à l'O.N.U. », www.europa-eu-un.org.
[377] www.autre-europe.org.

déterminés à conserver leur statut de puissance nucléaire[378], ce qui, en soi, n'est guère favorable au désarmement[379].

Même si elles ont un intérêt commun à protéger leurs forces nucléaires, les deux puissances nucléaires européennes divergent à propos du rôle de leur force nucléaire nationale et de la possibilité d'une dissuasion élargie. La France et le Royaume-Uni accordent un rôle politique très différent à leurs forces respectives[380]. Si l'implication de la construction d'une force européenne avait eu pour but la création de forces combinées, aucun gouvernement britannique ne se serait engagé si loin dans le projet de P.E.C.S.D. La mise de côté des questions nucléaires a ainsi été une

---

[378] Pour M. André Dumoulin, le nucléaire n'est pas un facteur de puissance ni un objet de prestige. DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *op.cit.*, p. 623.

[379] La France a accepté le principe de transparence dans la position commune européenne pour la conférence d'examen du T.N.P. de 2000 et dans le document final de la conférence. La France et le Royaume-Uni ont réduit leurs arsenaux nucléaires et leur flexibilité opérationnelle et pris des mesures réduisant la taille de leur complexe nucléaire militaire. Ils ont également mis en œuvre le principe d'irréversibilité des mesures de désarmement, la France en décidant la fermeture de ses sites d'essais en Polynésie, la Grande-Bretagne en plaçant sous garanties d'EURATOM des sites de production de matières fissiles militaires et des matières en excès et en abandonnant le droit de revenir sur ce choix. Mais des conflits d'intérêts subsistent au sein de l'Union. Si le Royaume-Uni et la France, les deux puissances nucléaires de l'U.E., partagent des intérêts communs, ils ont aussi des intérêts nationaux qui sont parfois en contradiction avec ceux des membres de l'Union les plus engagés dans le désarmement, comme l'Irlande et la Suède qui participent à la Coalition pour un nouvel agenda[379]. GRAND (Camille), « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahiers de Chaillot*, n° 37, janvier 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., Paris, 87 p.

[380] Jusqu'aux changements géopolitiques survenus après la dissolution du bloc soviétique, l'objectif du Royaume-Uni était de renforcer la dissuasion américaine en ajoutant un facteur supplémentaire pour l'U.R.S.S. Le vrai problème tenait aux autres pays de l'Alliance et de l'Union européenne. La dissuasion pour eux passait soit par la création de leur propre dissuasion nucléaire soit par l'utilisation des moyens déjà existants. D'une manière générale, l'apparition de nouveaux arsenaux devait être découragée afin de ne pas aller à l'encontre des procédures de désarmement et de non-prolifération engagées. La France ne pouvait pas dénier aux autres le droit de développer un arsenal qu'elle avait revendiqué pour elle-même. Afin que l'Allemagne ne devienne une puissance nucléaire comme le Royaume-Uni ou la France, il fallait lui garantir que d'autres étaient prêts et capables de prendre en charge sa dissuasion. Or, ni le Royaume-Uni ni la France n'y semblaient disposés. Le Royaume-Uni déploya ses forces nucléaires en Allemagne, mais uniquement dans le contexte de la dissuasion nucléaire anglo-américaine et la France n'envisageait sa puissance nucléaire que dans le cadre de sa politique de dissuasion. Les moyens britanniques et français étaient relativement limités, de sorte que les Allemands et les autres alliés ne pouvaient pas les accepter comme une alternative raisonnable à la garantie nucléaire américaine. Les Américains avaient déjà pris des engagements en matière nucléaire et peu d'Etats en Europe étaient disposés à les abandonner.

condition nécessaire mais non suffisante des progrès de la coopération européenne en matière de défense.

Les discussions bilatérales franco-britanniques sur les affaires nucléaires sont beaucoup plus intenses qu'elles ne l'ont jamais été pendant la guerre froide[381]. Elles couvrent une large variété de sujets, du ciblage aux déploiements de sous-marins ou à l'*arms control*. Elles visent à gagner un maximum d'efficacité dans les limites imposées par la coopération américano-britannique, et à protéger les forces contre une mise en question politique de l'extérieur. Des demandes peuvent en effet émaner d'alliés comme d'adversaires sous la forme d'appels au désarmement. Cette attitude défensive instinctive explique par ailleurs que les deux pays fassent tout pour que cette coopération, aussi modeste soit-elle, reste discrète. Le Royaume-Uni et la France se soutiennent mutuellement pour conserver ces forces sous contrôle national, ne souhaitant pas les placer sur la table des négociations, ni même, dans le contexte de la P.E.S.D., les voir relever du Conseil des ministres européen. Tant que les forces nucléaires resteront éminemment nationales, une européanisation de la dissuasion nucléaire demeure illusoire[382]. En interprétant toute agression contre un membre de l'O.T.A.N. comme une menace contre ses intérêts vitaux, le Royaume-Uni a déjà donné une dimension collective à sa doctrine nucléaire. La force de dissuasion française, par contre, ne protège encore[383], selon la position officielle, que les intérêts vitaux nationaux[384]. Cependant, l'évolution de la

---

[381] SCHMITT (Burkard), DELPECH (Thérèse), DINGLI (Shen), FREEDMAN (Lawrence), GRAND (Camille), MANNING (Robert A.), MULLER (Harald), ROBERTS (Brad) et TRENIN (Dimitri), « Nucléaire : le retour d'un Grand Débat », *Cahier de Chaillot* n°48, Juillet 2001, Institut d'études de Sécurité, Paris, p.48.

[382] DUMOULIN (André), « Quel rôle pour les forces nucléaires française et anglaise? », *L'U.E.O. et la politique européenne de défense*, n°754, 8 septembre 1995, La Documentation française, Paris, pp. 54-56.

[383] Il a été rappelé à plusieurs reprises que l'arme nucléaire ne peut être partagée dans un cadre européen et qu'elle doit rester sous responsabilité nationale. M. François Léotard, ministre de la défense de l'époque, déclarait que « l'utilisation – et même la gestion – de l'arme nucléaire ne peut être que le fait d'un système très centralisé, d'une responsabilité unique. (...) Au moment de l'épreuve, une nation n'a pas d'amis. » *Le Monde*, 7 avril 1994, p. 12.

[384] Pourtant dans son discours du 8 juin 2001 à l'I.H.E.D.N., le Président de la République française Jacques Chirac a déclaré que la stratégie nucléaire doit être en mesure d'intégrer l'interdépendance des intérêts vitaux des pays européens dans la

doctrine française doit permettre à la dissuasion nucléaire de répondre aux menaces émergentes de type asymétrique[385].

Les deux orientations britanniques et françaises ne correspondent pas au but d'une politique de défense européenne. Si l'identité européenne de défense doit se réaliser, il faudra une articulation entre la construction politique européenne et les deux arsenaux nucléaires[386]. Les armes nucléaires britanniques, françaises ont un même objectif stratégique commun de dissuasion de la guerre et leurs stratégies d'emploi se rapprochent[387]. Toutefois, elles font référence à des réalités institutionnelles et à des accords divers, qui maintiennent une différence de rôles et de responsabilités nationales, peu cohérentes avec l'objectif d'une meilleure intégration politique. Cependant, différentes hypothèses[388] doivent être étudiées pour voir l'évolution du rôle des deux puissances nucléaires[389].

La première hypothèse serait celle d'un relâchement de la solidarité transatlantique ou d'un retrait des protections nucléaires conférées par les Etats-Unis. Dans ce cas, la coopération franco-britannique pourrait prendre

---

perspective d'une politique de défense européenne. Extrait du discours concernant l'Europe : « ... en tant que Français et en tant qu'Européen, je suis convaincu que notre sécurité reposera à long terme sur trois piliers fondamentaux et complémentaires : la règle de droit, la modernité et l'européanisation de notre outil de défense, et la permanence de la dissuasion nucléaire... »; « ... enfin notre dissuasion nucléaire doit aussi, c'est le vœu de la France, contribuer à la sécurité de l'Europe. Elle participe aussi à la capacité globale de dissuasion que peuvent exercer, ensemble, les démocraties réunies par le traité de sécurité collective conclu, il y a plus de cinquante ans, entre l'Europe, les Etats-Unis et le Canada... ». RAPPORT DE PREMIERE PHASE I.H.E.D.N. 52ème SESSION COMITE 1.

[385] « Dans les conditions actuelles, le déclenchement du feu nucléaire contre un agresseur plus faible que la France entraînerait des destructions d'une ampleur tellement disproportionnée avec l'importance de l'agresseur qu'elle perd toute crédibilité à son égard. Elle ne dissuade donc pas. » Id. p. 49.

[386] RIFKIND (Malcolm), *Un nouveau débat stratégique*, La Documentation française, Paris, 1992, pp. 95-103.

[387] DUVAL (Marcel), « Quel avenir pour le nucléaire ? », *Défense nationale*, janvier 2000, Comité des études de défense nationale, Paris, pp.72-91.

[388] DUMOULIN (André), « L'identité européenne de sécurité et de défense et la dissuasion nucléaire », *Défense nationale*, août-septembre 2000, Comité des études de défense nationale, Paris, pp. 20-37.

[389] Nous ne nous attacherons pas à l'hypothèse un peu utopique de l'acceptation d'un désarmement nucléaire. Comme l'affirme le Général d'armée Henri Bentégeat à propos de l'arme nucléaire, « personne ne peut avoir la naïveté de croire qu'elle disparaîtra bientôt de l'arsenal des grandes puissances ». BENTEGEAT (Henri), « Dissuasion », *Revue défense nationale*, n°8, août-septembre 2004, Paris, p. 3.

une nouvelle importance. Une telle dissuasion aurait alors pour but de raffermir la solidarité de ses membres, tout en estompant les différences de statuts. Ce modèle, qui constaterait l'existence d'une dissuasion élargie par constat ou dégradée, prendrait en compte les intérêts vitaux dans une Europe dont les membres sont de plus en plus imbriqués et ne poserait pas de problème conceptuel majeur à la France. Dans le deuxième cas, la France et le Royaume-Uni pourraient prendre la place des Etats-Unis. La dissuasion pourrait ainsi être facilitée par l'existence d'intérêts communs clairs et une solidarité de fait entre Etats membres de l'U.E. y compris pour des raisons géographiques. Le dernier modèle concerne une dissuasion commune dans le cadre d'une évolution de la construction communautaire sur une voie fédérale. Deux possibilités seraient alors possibles : soit le pouvoir de décision serait partagé entre l'autorité nationale et l'autorité supranationale, soit le pouvoir serait entièrement dévolu à une autorité centrale. Ce second choix conviendrait mieux à la doctrine française qui veut que la dissuasion ne se partage pas mais il faudrait alors que la France accepte de mettre au pot commun européen sa force de dissuasion. Or, il est plus aisé d'européaniser un instrument commercial qu'un « instrument de terreur »[390].

Dans tous les cas, une dissuasion européenne doit remplir quelques conditions de base : il faudrait un concept commun de rôle des armes nucléaires, l'identification formelle des intérêts vitaux communs, un partage des rôles et des responsabilités, et la définition de la coopération avec les Etats-Unis. Une dissuasion européenne nécessite donc un accord entre les Européens et l'assentiment des Américains.

Mais, dans toutes ces hypothèses, le dialogue nucléaire européen risquerait de s'engager dans une impasse si les deux puissances nucléaires tentaient d'imposer leurs doctrines nationales. L'approche commune devrait éviter de créer la perception d'un directorat nucléaire franco-britannique et être acceptable par les pays non-membres de l'U.E.O. L'élaboration d'une

---

[390] DUMOULIN (André), « Quel rôle pour les forces nucléaires française et anglaise? », *L'U.E.O. et la politique européenne de défense*, n°754, 8 septembre 1995, La Documentation française, Paris, p. 55.

doctrine commune suppose au préalable un accord sur la nature des intérêts vitaux communs aux Etats membres et sur le type d'agression contre ses intérêts qui serait susceptible de paraître insupportable à ces Etats pour justifier une riposte nucléaire. Il faudrait aussi définir le contenu des politiques déclaratoires qui incarneraient la dissuasion. La mise au point d'une telle doctrine pourrait souffrir de l'absence d'une puissance nucléaire dominante. Cependant, l'idée même d'une protection nucléaire d'un pays européen par un autre pays européen pourrait apparaître contraire à la philosophie sous-jacente à la construction européenne.

La pressuasion[391] serait un concept acceptable pour l'Europe parce qu'il fait apparaître le chaînon manquant entre la dissuasion nucléaire et le domaine d'action conventionnel. Il permet à terme son adoption par les partenaires européens de la France au sein de l'U.E. La plupart des pays occultent tout débat sur ce type de sujet en rejetant toute idée de dissuasion, cette dernière étant trop intimement perçue comme exclusivement nucléaire. A cet égard, le second pilier de l'U.E. ne reposant pas sur une lourde structure militaire comme l'Alliance atlantique, paraît plus apte à innover radicalement, si les conditions sont réunies. Il faudrait que les pays souhaitent aller plus loin que les seules missions de Petersberg. Les technologies à mettre en œuvre, notamment celles relevant du conventionnel, peuvent être développées par toute entreprise européenne, y compris au sein des quatre Neutres. Ceci est de nature à éviter une position hégémonique au profit d'un partenaire et permettre une meilleure acceptabilité du concept au niveau européen. Pour l'instant, l'Union européenne en tant qu'institution n'a pas encore abouti à la définition d'une politique de défense commune et n'est donc pas à même de s'engager de manière approfondie sur la question de l'avenir de la dissuasion nucléaire européenne[392].

---

[391] Pressuasion : prévention-dissuasion : abaissement du seuil nucléaire et remontée des capacités conventionnelles. 38ème session du CHEAr, Comité 4, « Entre dissuasion et conventionnel : la pressuasion », *Défense nationale*, n°1, janvier 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 43-54.

[392] Les opinions publiques des Etats membres de l'Union européenne ne semblent pas non plus prêtes à discuter de ce sujet. BENTEGEAT (Henri), *op.cit.*, p. 6.

Finalement, la détention des armes nucléaires peut donner un certain « prestige », mais, pour des pays comme la France et la Grande-Bretagne, l'époque où le statut nucléaire permettait de préserver le poids international est révolue. L'argument traditionnel selon lequel la dissuasion était nécessaire pour contrer les capacités conventionnelles supérieures de l'ennemi potentiel est encore moins crédible à un moment où les pays de l'O.TA.N. détiennent collectivement l'essentiel des capacités conventionnelles dans le monde. Reste donc la nécessité de dissuader d'autres puissances nucléaires, la Russie étant la plus proche géographiquement, ainsi que d'éventuelles nouvelles puissances nucléaires, comme l'Iran ou l'Irak.

B. Les Etats neutres.

Quatre Etats membres de l'Union européenne (Autriche, Finlande, Irlande et Suède)[393] ont le statut de pays neutres[394] ou non-alignés et ont un statut d'observateur à l'U.E.O. Les conceptions des pays neutres en matière de sécurité et de défense sont tournées depuis longtemps vers la diplomatie préventive. Ils ont aussi insisté pour que se développe la gestion non militaire des crises au même titre que les aspects militaires. Toutefois, les réactions à l'édification d'une politique européenne de défense ont différé en fonction de données historiques et des raisons de politique intérieure. L'Irlande est la plus éloignée de toute idée de défense européenne alors que les trois Etats ont plus l'habitude de coopérer avec les Alliés européens. Toutefois, en Autriche, Finlande et Suède, les gouvernements se heurtent à deux obstacles : d'une part, l'opinion publique de ces trois Etats est hostile à toute notion d'alliance et à l'idée de militariser l'Union européenne. D'autre part, il existe une grande considération pour les structures de l'O.T.A.N.[395]. Les quatre Etats neutres

---

[393] Ces pays coopèrent avec l'O.T.A.N. au titre du Programme du Partenariat pour la Paix (P.P.P.) et participent au Conseil de partenariat euro-atlantique (C.P.E.A.).
[394] Il faut distinguer la neutralité *de jure* de l'Autriche de la neutralité *de facto* de la Suède et de la Finlande. L'Irlande, quant à elle, justifie sa neutralité « par la partition dont elle a été victime ». TORELLI (Maurice), « La neutralité en question », *R.G.D.I.P.*, n°1, 1992, Pedone, Paris, p. 31.
[395] GORAND (François), « La défense européenne après Helsinki », *Commentaire*, n°89, printemps 2000, Plon, Paris, p. 9.

ont œuvré pour écarter des traités toute possibilité d'une défense collective qui, selon eux ressort de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles[396].

Le Groupe de travail « Défense » avait proposé, lors de la Convention, l'incorporation d'une clause concernant la défense collective. Les Etats membres qui le souhaitent pourraient reprendre entre eux les obligations du traité de Bruxelles relatives à l'assistance mutuelle, mettant ainsi fin définitivement à l'U.E.O. Cependant, cette clause est jugée inacceptable pour les membres non-alignés et pour ceux qui considèrent que la défense collective est assurée dans le cadre de l'Alliance atlantique. Le Traité constitutionnel a retenu la possibilité d'une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle conforme aux engagements souscrits au sein de l'O.T.A.N. qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre.

Cependant, suite au conclave de Naples[397], la rédaction de la clause de défense mutuelle, a évolué et n'est plus que l'ombre de la clause prévue par la Convention. Le texte du projet d'article I-40, paragraphe 7 ne se présente plus comme une coopération entre certains Etats membres, mais comme une clause valable pour tous. Le libellé de cette clause, qui se veut de portée universelle, est beaucoup moins contraignant puisqu'en cas d'agression armée contre les Etats membres, il est dit que les autres « lui doivent aide et assistance » et non plus qu'ils « lui portent aide et assistance »[398]. Les moyens militaires ne sont plus explicitement cités

---

[396] Les attentats du 11 septembre peuvent poser la question de la solidarité des Etats membres de l'Union dont les cultures sécuritaires, les intérêts géopolitiques, les perceptions stratégiques et les politiques internes sont disparates. L'article V de l'U.E.O. est juridiquement très contraignant pour les dix Etats membres mais il n'y a pas d'outils militaires intégrés pour l'appliquer. L'article 5 de l'O.T.A.N. est juridiquement moins contraignant puisqu'il stipule que chaque allié assistera la partie agressée en prenant les actions qu'elle jugera nécessaire. L'Union européenne n'a donc pas de moyens d'affirmer sa solidarité commune en cas d'agression contre un de ses membres hors alliance, les quatre Etats neutres : Suède, Finlande, Irlande et Autriche.

[397] CIG 57/1/03, REV 1, 5 décembre 2003.

[398] En affirmant que l'O.T.A.N. reste, « pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre », la C.I.G.

comme élément de l'aide et de l'assistance. La clause d'assistance mutuelle dont l'ultime libellé a semblé répondre à toutes les demandes[399], en particulier à celles des Etats neutres, et a été en substance acceptée. Toutefois, si les Etats neutres étaient d'accord sur ce point, ils promeuvent en général une politique de neutralité active pour des raisons différentes.

Ainsi, en Autriche, la loi constitutionnelle fédérale du 26 octobre 1955 relative à la neutralité permanente est axée sur la garantie de l'indépendance autrichienne. Le choix de la neutralité évitait au pays toute intégration aux blocs militaires existants. La neutralité est aussi un moyen d'identification pour l'Autriche par lequel elle marque sa différence avec l'Allemagne. Le statut d'Etat neutre et la non-participation à des conflits militaires permettent à l'Autriche de jouer un rôle de médiateur et de négociateur dans la recherche de compromis. A ce titre, l'Autriche joue un rôle important dans le cadre des Nations Unies[400]. Cependant, alors que le choix du statut de neutralité avait été dicté en 1955 par la volonté d'échapper aux tensions Est-Ouest, cette justification ne tenait plus dès lors que le conflit Est-Ouest a cessé d'être[401]. La sécurité de l'Autriche s'était considérablement améliorée. Toutefois, en raison de sa proximité avec des régions qui constituent des zones de crises potentielles ou avérées, telles que dans les Balkans, l'Autriche a un intérêt majeur à ce que l'Union européenne puisse jouer un rôle stabilisateur.

En adhérant à l'Union européenne le 1er janvier 1995, l'Autriche s'est engagée à participer à la P.E.S.C. parce qu'elle estime qu'il n'y a pas de contradiction entre la P.E.S.C. et sa politique de neutralité qui repose sur la non-participation à des alliances militaires, le non-stationnement de troupes

---

a créé l'incertitude quant à la manière dont la sécurité des pays membres de l'Union européenne non membres de l'O.T.A.N. (désormais six, à savoir l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède) sera garantie car le projet de Traité constitutionnel reste muet sur la question de savoir comment l'Union européenne devrait assumer la responsabilité militaire de la défense de ses pays membres.

[399] MISSIROLI (Antonio), « Presque un échec », *Bulletin UE-IES*, janvier 2004.

[400] Les soldats autrichiens participent à de nombreuses opérations de la paix au Congo, au Proche-Orient, en Namibie, au Cambodge, en Afghanistan, à Chypre. www.onu.org.

[401] TORELLI (Maurice), *op.cit.*, p. 37.

étrangères sur le territoire national et l'engagement positif de défendre sa neutralité par tous les moyens disponibles. L'Autriche, consciente de l'éventualité de nouveaux conflits, défend le développement progressif des capacités de l'Union européenne afin de répondre à des missions de prévention des conflits, de gestion des crises et catastrophes, de maintien de la paix et d'actions humanitaires[402].

La guerre au Kosovo a réactivé le débat sur la neutralité en Autriche. L'Autriche a assumé la présidence de l'Union européenne de juillet à décembre 1998 alors que l'actualité internationale était marquée par le Kosovo. L'Autriche s'est trouvée dans une situation inconfortable puisqu'elle participait au Groupe de contact, en tant que membre exerçant la Présidence de l'U.E., qu'elle n'est pas membre de l'O.T.A.N., qu'elle n'a que le statut d'observateur à l'U.E.O. et qu'elle revendique le statut de neutralité permanente[403].

Avant le début des frappes aériennes de l'O.T.A.N. au Kosovo, les services secrets autrichiens, spécialistes de par leur position géographique des Balkans, ont transmis aux alliés occidentaux une note de synthèse faisant état des nettoyages ethniques et précisant que les frappes aériennes de l'O.T.A.N. ne feraient que renforcer la détermination du président serbe Slobodan Milosevic. L'Autriche voulait rester militairement neutre mais acceptait de jouer un rôle dans la diplomatie internationale[404]. Le Chancelier Viktor Klima se déclara favorable à une intervention de l'O.T.A.N. mais contre une entrée de l'Autriche dans l'O.T.A.N. et dans l'U.E.O.[405] alors que l'Autriche avait ratifié le traité d'Amsterdam qui prévoit la fusion de l'U.E. et de l'U.E.O. Alors que des soldats autrichiens participaient aux missions de

---

[402] CORNARO (Markus), « Comment rester neutre et devenir européen ? », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, Notes et études documentaires, n°5064-65, décembre 1997, La Documentation française, Paris, p. 37.

[403] De 1986 à 2000, l'Autriche a été dirigée par un gouvernement ÖVO-SPÖ qui n'a jamais abordé le statut de neutre malgré les bouleversements intervenus en 1989 en Europe.

[404] HOFFMANN-OSTENHOF (Georg), « Das österreichische Dilemna », *Profil*, 12 octobre 1998, p. 91.

[405] « Halte Neutralität für wichtig und sinvoll », *Der Standard*, 30 mars 1999, p. 8.

l'IFOR en Bosnie, à l'opération Alba en Albanie et à la KFOR au Kosovo, un débat sur la neutralité était nécessaire.

L'élection d'un nouveau Chancelier va relancer les discussions sur le statut de neutre de l'Autriche. Dans sa première déclaration, le Chancelier Wolfgang Schüssel a réaffirmé l'attachement du gouvernement à une politique de sécurité et de défense commune, présupposant l'approfondissement des relations avec l'O.T.A.N., et s'est prononcé en faveur d'une transformation de l'armée fédérale en une armée de métier[406]. De même, le ministère de la Défense prévoit la réforme des unités de l'armée créées en 1993 pour les opérations de maintien de la paix en unités plus flexibles et mobiles aptes à intégrer l'Eurocorps. L'Autriche a rejoint l'Eurocorps le 25 février 2003[407] se rapprochant ainsi des structures de défense européenne.

En Finlande, depuis la fin de la Guerre froide, la doctrine en matière de politique de sécurité et de défense se caractérise par le non-alignement sur les alliances militaires et par le maintien d'une capacité de défense autonome et crédible[408]. Cependant, la Finlande a toujours voulu participer au développement des politiques européennes et de la coopération internationale depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995[409]. La Finlande a cherché à démontrer la compatibilité d'une politique de non-alignement avec sa participation à la P.E.S.C. Le Parlement finlandais a constaté que le choix d'une défense autonome est en accord avec les engagements du Traité de Maastricht et que la P.E.S.C. complète seulement la politique étrangère nationale et ne peut la remplacer.

Avec la Suède, elle a activement participé à l'inclusion des missions de Petersberg dans le traité d'Amsterdam afin de créer les conditions nécessaires pour les non-alignés de participer à égalité avec les autres

---

[406] Déclaration de Wolfgang Schüssel, 9 février 2000, www.austria.gv.at.
[407] www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/actu.
[408] Rapport du Conseil des ministres au Parlement, VNS, 3/1994, 14 février 1995.
[409] VANACHTER (Jérôme), « La Finlande et « l'Initiative de la dimension nordique » : interdépendance et sécurité régionale », *A.F.R.I.*, 2002, Bruylant, Bruxelles, p. 489.

membres de l'Union aux opérations communes et a spécifié que la P.E.S.C. devait rester du domaine de la gestion intergouvernementale[410]. Afin de répondre à ces missions, la Finlande recommande la création d'une force de gestion des crises dans laquelle chaque pays garde son pouvoir de décision quant à sa participation et aux modalités de sa contribution et souhaite éviter une duplication des moyens avec l'O.T.A.N.[411]. La Finlande n'envisage pas la neutralité comme une politique de non-intervention si un conflit touchait un Etat membre de l'Union européenne mais souhaite favoriser la gestion des crises européennes par des moyens non-militaires, compléments indispensables à l'emploi de la force en dernier ressort. La Finlande souligne l'importance de la prévention[412] et de la coopération en matière de logistique civile[413]. Toutefois, tout comme l'Autriche, la Finlande a aussi rejoint l'Eurocorps le 25 février 2003[414].

L'effondrement de l'U.R.S.S. a entraîné, en Suède, un changement de perception de la menace qui découlait de la proximité géographique de l'Union soviétique. Les anciens principes, comme celui de la neutralité, ont été graduellement modifiés ou sujets à de nouvelles interprétations. La politique de sécurité et de défense de la Suède répond à quatre types de menaces ou de problèmes. Il s'agit de la défense contre une agression armée autre qu'une invasion ou une occupation ; du maintien de l'intégrité territoriale ; de la contribution à la paix et à la sécurité internationales et du renforcement de la société suédoise contre les tensions en temps de paix. Pour atteindre ces objectifs, la politique de sécurité s'appuie sur deux axes principaux : le service militaire et le non-alignement. La Suède a une longue tradition de non-alignement en temps de paix afin de pouvoir rester neutre en temps de guerre[415]. Le noyau dur de la politique de sécurité suédoise demeure le non-alignement militaire, ce qui l'engage à maintenir une

---

[410] HJELM-WALLEN (L.), HALONEN (T.), « Svensk-finsk W.E.U. aktion », *Dagens Nyheter*, 21 avril 1996.
[411] Discours du chef du département politique du Ministère des Affaires étrangères Pertti Torstila, Helsinki, 31 mars 2000, www.virtual.finland.fi/news/ .
[412] Discours du Premier ministre Paavo Lipponen au Parlement finlandais, 25 novembre 1999, www.vn.fi/vn/suomi/puhe/.
[413] Discours du Premier ministre Paavo Lipponen, 17 mai 2000, www.vn.fi/vn/suomi/puhe .
[414] www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/actu.
[415] Riksdag, 1998/99, U Fö U1, p.18 ; Ds 1999, 2, p. 90.

défense adéquate pour pouvoir rester neutre en cas de guerre à ses frontières. Toutefois, le concept de sécurité mentionne des possibilités de coopération avec d'autres Etats européens en matière de politique étrangère et de sécurité. La Suède peut participer à toutes sortes de coopérations internationales, à l'exception des accords de défense mutuelle tels que ceux relevant de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord. Le gouvernement suédois a adopté en février 2002[416] une nouvelle doctrine de politique sécuritaire, réaffirmant son intérêt pour la préservation de la paix et de l'indépendance du pays, la contribution à la stabilité et à la sécurité dans les régions frontalières et le renforcement de la paix et de la sécurité internationale. La Suède poursuit une politique de non-participation dans les alliances militaires. La Suède défend une politique au sein de l'U.E. qui distingue les actions de prévention des conflits des politiques P.E.S.D. proprement dites.

La Suède est active en matière de coopération dans le domaine de la défense. Elle conduit différents partenariats notamment avec les pays baltes et nordiques. Sur le plan multinational, la Suède est très active. Elle privilégie l'O.N.U. comme instance mondiale de maintien de la paix et de gestion des crises et indique que les menaces contre la paix et la sécurité peuvent être évitées avant tout en agissant en concertation et en coopération avec d'autres pays. Cette conviction se traduit au niveau global par le soutien aux Nations Unies. Au niveau européen, elle souhaite s'engager dans toutes les organisations et considère l'O.S.C.E. comme une institution centrale du système de sécurité européen, en raison du nombre de ses membres et de ses vastes moyens de prévention des conflits. Elle collabore avec l'O.T.A.N. au sein du Partenariat pour la Paix et du Conseil du partenariat euro-atlantique qui s'occupent de la gestion des crises.

Enfin, le dernier Etat neutre est l'Irlande qui a choisi la neutralité pour des raisons différentes des trois premiers Etats. La fin de la Guerre froide et les avancées de la construction européenne ont donné lieu à une réévaluation de la politique de sécurité irlandaise qui a conduit à un

---

[416] LAVEN (Suzanne), « La politique extérieure de l'U.E. : une perspective suédoise », *Les cahiers de la P.E.S.C.*, n°4, février 2004, Economica, Paris, p. 289.

rapprochement avec l'O.T.A.N.[417] et avec les structures européennes[418]. L'Irlande a une tradition politique de neutralisme, c'est-à-dire une non-adhésion aux alliances militaires et non une neutralité politique ou armée. Etant donné son manque de moyens, l'Irlande ne peut garantir sa sécurité que dans le cadre des organisations internationales. Afin de mener des actions préventives, l'Irlande souhaite le renforcement de l'O.N.U. et de l'Union européenne. De plus, l'Irlande participe à la mise en œuvre des missions de Petersberg, sauf les rôles de combat, et réclame des postes à responsabilité dans la force de déploiement rapide[419]. L'Irlande insiste sur le droit au cas par cas de sa participation aux missions de Petersberg. L'Irlande veut éviter les missions qui n'ont pas de durée prévisible et exigent un effort excessif. Leur présence au sein de la SFOR et de la KFOR n'est légitimée que par l'autorisation de l'O.N.U. L'Irlande a décidé de mettre 850 hommes à la disposition de la future force européenne parce que l'autorisation de l'O.N.U. est exigée comme préalable. La volonté de l'Irlande de lier la question de la solidarité entre Européens et l'attachement traditionnel à l'O.N.U. reste le fil directeur de la politique irlandaise. L'Irlande considère la P.E.S.C. comme un levier capable de faire pression sur l'O.N.U.

L'Irlande souhaite le renforcement de la P.E.S.C. mais sans aller vers la thèse d'une politique de défense commune. Ainsi, l'Irlande n'a jamais plaidé pour une défense européenne et cela s'est traduit par le « non » au Traité de Nice, symbole des « réticences à une militarisation de l'Union »[420].

---

[417] Le parlement irlandais a approuvé l'adhésion au Partenariat pour la Paix le 9 novembre 1999 et est devenue le 25ème membre du Partenariat le 1er décembre 1999. www.nato.org .

[418] « Contestée lorsqu'elle est perçue comme une limite à la souveraineté des Etats, la P.E.S.C. devient beaucoup plus acceptable par l'opinion publique quand elle devient un instrument pour véhiculer les perspectives irlandaises en Europe et au-delà. » LYNE Thomas, « Un concept de neutralité en évolution », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide, *Notes et études documentaires,* n°5064-65, décembre 1997, La Documentation française, Paris, p. 135

[419] LYNE (Thomas), « Entre modernisation et tradition », in BUFFOTOT (Patrice), *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions, Notes et études documentaires,* n°5136-37, juillet 2001, La Documentation française, Paris, pp. 127-133.

[420] MALOSSE (Henri), HUCHET (Bernard), *Unifier la Grande Europe*, Collection Axes Savoir, Bruylant, L.G.D.J., Bruxelles, 2001, p. 265.

Un second référendum a été organisé le 19 octobre 2002 en Irlande et 62,89%[421] des voix ont approuvé le Traité de Nice, ouvrant ainsi la voie de l'adhésion aux nouveaux pays candidats à l'U.E. Le retournement de situation peut s'expliquer pour une part par la Déclaration de Séville du 21 juin 2002[422] qui garantit solennellement la neutralité de l'Irlande, ce qui a rassuré une partie de la population.

En conclusion, les Etats neutres occupent une place particulière au sein de la P.E.S.D. et oeuvrent pour favoriser la diplomatie préventive par rapport à la gestion militaire des crises. Cette prise de position a l'avantage de proposer une nouvelle voie dans la P.E.S.D. mais contribue à éclater le travail et les recherches pour mettre en œuvre des moyens efficaces. Toutefois, ils tendent à se rapprocher de la politique européenne de défense. En développant une ligne de conduite similaire, ces Etats réussissent à influer la P.E.S.D. en mettant l'accent sur la prévention des conflits mais ils ne pourront jamais infléchir le processus d'élaboration de la politique comme le font la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne lorsqu'ils décident d'agir de concert.

§2. Le « directoire » franco-germano-britannique.

Le projet d'une P.E.S.D. s'est longtemps heurté à la résistance du Royaume-Uni. A Maastricht puis à Amsterdam, le Royaume-Uni s'est opposé à l'élargissement des compétences de l'Union en matière de défense. Tirant les leçons de la guerre du Kosovo, le Premier Ministre britannique Tony Blair a opéré un revirement[423] dans la position de son pays sur la défense européenne[424]. En septembre 1998, le parti travailliste leva son objection

---

[421] *Le Figaro*, 21 octobre 2002.
[422] *Bulletin* U.E.-6, 2002, pp. 8-24.
[423] Mechoulan (Eric), « Le Royaume-Uni face aux institutions de défense en Europe (1998-1999) : un revirement historique ? », *Revue internationale et stratégique*, automne 1999, P.U.F., Paris, pp. 34-46.
[424] Sur le terrain, les rapports franco-britanniques s'étaient déjà intensifiés. En effet, les deux pays s'étaient retrouvés dans des missions de maintien de la paix aux Balkans et en Afrique. De plus, d'autres facteurs montraient le rapprochement entre la France et le Royaume-Uni dans le domaine de la défense. Ainsi, ils avaient engagé un dialogue stratégique dès 1992 dans le cadre de la Commission nucléaire franco-britannique et intensifié leur coopération en matière d'armement.

traditionnelle au rôle de l'U.E. en matière de défense. Le Premier ministre britannique Tony Blair expliqua que sa volonté de voir l'Union européenne devenir plus autonome n'était pas dirigée contre l'hégémonie américaine mais devait servir à rétablir des relations plus équilibrées. De plus, le gouvernement travailliste souhaitait replacer le Royaume-Uni au « cœur de l'Europe »[425] et souhaitait le faire dans le domaine de la défense européenne, bastion de la souveraineté de l'Etat et parce qu'elle ne pouvait s'exprimer dans le dossier monétaire[426]. Le Royaume-Uni voulait tirer les leçons de la guerre en Bosnie et notamment revoir sa position qui avait été centrée sur sa relation privilégiée avec les Etats-Unis[427]. Or, les hésitations de ces derniers remirent en cause la stratégie britannique et furent à l'origine d'un revirement de la position de la Grande-Bretagne. Au Kosovo, le gouvernement de Tony Blair a plaidé pour l'envoi de troupes au sol[428] mais le fait de ne disposer que de capacités militaires limitées ne permettait pas d'influencer les Etats-Unis et, c'est pour avoir plus de poids que le Royaume-Uni choisit le cadre de l'Europe et formula ses intentions lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo[429].

Dans la déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998, les gouvernements français et britannique déclarent en effet que « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales ». Favorable depuis de longues années à la création d'une P.E.S.D., le gouvernement allemand s'est félicité de cette

---

[425] Discours de Tony Blair lors de la remise du prix Charlemagne, 13 mai 1999, Aix-la-Chapelle, rapporté dans BOYER (Yves), « L'Union européenne et sa défense : des lendemains qui chantent ou une nouvelle « Tour de Babel »... ? », *A.F.R.I.*,2001, Bruylant, Bruxelles, p. 554.

[426] HANLEY (David), « Vers l'Europe à contrecœur ? », in BUFFOTOT (Patrice), *op.cit.*, pp. 178-182.

[427] « L'expérience douloureuse de la crise dans les Balkans, notamment en Bosnie-Herzégovine lorsque les objectifs stratégiques de Londres et de Washington étaient divergents tout au moins jusqu'à la rencontre de Dayton, a été très mal vécue par les dirigeants britanniques. Ces derniers ont pris conscience qu'à l'avenir les Américains pourraient ne pas partager les mêmes intérêts stratégiques et qu'il convenait dès lors de prévoir des mécanismes d'intervention militaire proprement européens. » BOYER (Yves), *op.cit.*, p. 554.

[428] Id., p. 183.

[429] Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 4 décembre 1998, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1998, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 232.

initiative. La défense européenne sortit du cadre franco-allemand pour entrer dans une relation triangulaire entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, à cause des événements qui eurent lieu dans les Balkans.

Le ralliement à l'initiative de Saint-Malo a permis à l'Union de mettre en place rapidement les structures lui permettant de se doter d'une capacité autonome en matière de sécurité et de défense. La coopération franco-allemande, quant à elle, s'est avant tout fait sentir au niveau institutionnel. Le lancement des nouvelles institutions de la P.E.S.D., qu'il s'agisse du Comité politique et de sécurité, du Comité militaire de l'Union européenne ou de l'Etat-major de l'Union européenne est ainsi largement dû à des initiatives et propositions françaises et allemandes. Les deux pays ont aussi cherché à favoriser la mise au point du catalogue de forces de l'Union. De même, la transformation de l'Eurocorps en un corps de réaction de crise obéit également à une volonté franco-allemande de renforcer la présence internationale de l'Union[430].

Ces différentes initiatives ont permis la relance du couple franco-allemand qui avait été le pivot de l'amorce du processus d'intégration européenne (système monétaire européen, Acte unique européen, traité de Maastricht, zone euro...) mais, qui, après Maastricht, avait connu divers sujets de discord : difficultés d'harmonisation lors de la désintégration de la Yougoslavie, divergences sur l'approfondissement institutionnel de l'Union avec des propositions fédéralistes de Schröder-Fischer, controverses autour du financement de la P.A.C.... De l'autre côté, le Royaume-Uni et l'Allemagne s'étaient rapprochés notamment par la publication, par les deux chefs de gouvernement, d'un document d'orientation néo-libérale en 1999, et par une initiative sur l'amélioration du fonctionnement du Conseil européen en 2002[431].

Grâce à la fin du blocage et de la politique d'isolement du gouvernement britannique, l'impulsion nécessaire à la réforme des

---

[430] Cf., 2nde partie.

[431] STARK (Hans), « Paris, Berlin et Londres vers l'émergence d'un directoire européen ? », *Politique étrangère,* 4/2002, I.F.R.I., Paris, p. 971.

institutions communautaires et au renforcement de la dimension internationale et militaire de l'Union peut émaner du triangle franco-germano-britannique. La position de leadership au sein de l'Union européenne est largement vacante puisque la Commission n'a pas la capacité d'entraînement nécessaire et le Conseil européen est handicapé par le système de rotation semestrielle et par le maintien du droit de veto dans de nombreux domaines. La discussion sur la nécessité d'un directoire des trois « grands » de l'Union reflète non seulement le vide de pouvoir qui sévit au sein de l'Union mais aussi le pouvoir de ces trois Etats sur l'orientation de l'Union. L'idée d'un leadership franco-germano-britannique a pris corps après l'arrivée de M. Tony Blair au poste de Premier Ministre avec sa volonté d'un retour du Royaume-Uni sur la scène européenne pour y exercer son influence. Ce retour ne pouvait se faire sur le plan économique puisque le Royaume-Uni ne fait pas partie de la zone euro. M. Tony a alors choisi d'avancer sur d'autres sujets européens, notamment en relançant avec Paris, dès décembre 1998, l'idée d'une véritable défense européenne.

C'est à nouveau sur le thème de la défense que les « trois grands » Européens ont manifesté leur volonté d'avancer et de donner de l'impulsion à la construction européenne[432]. Ainsi, lors du Sommet de Berlin du 20 septembre 2003, un compromis sur la création d'un état-major européen autonome au sein de l'O.T.A.N. s'est esquissé. Ce compromis, finalement accepté par Washington, a été la base de l'accord intervenu au sommet de Bruxelles en décembre sur la future politique de défense de l'Union à 25. Il permet d'envisager de nouveaux développements à la fois en matière de projection de forces, mais aussi de coopération dans le domaine de l'armement. De plus, l'Allemagne a rejoint le projet de la France et le Royaume-Uni afin de constituer des « groupements tactiques », c'est-à-dire des unités de combat capables d'être déployées très rapidement sur des lieux de crise[433]. Cette proposition a été présentée lors du sommet franco-britannique de novembre 2003[434] et l'Allemagne s'y est ralliée à Munich lors

---

[432] Le Sommet de Bruxelles du 29 avril 2003 marquait les prémisses de la véritable relance de la défense européenne par le couple franco-allemand. *Documents d'actualité internationale*, n°12, 15 juin 2003, La Documentation française, Paris, pp. 487-489.

[433] *Le Monde*, 12 février 2004.

[434] Lors du sommet franco-britannique du 24 novembre 2003, la France et la Grande-Bretagne ont proposé la création d'une force de réaction rapide au service

de la conférence internationale sur la politique de sécurité. L'état-major de l'U.E. a été chargé de préciser ce projet de façon qu'un concept définitif soit accepté[435]. Ces unités d'environ 1500 soldats chacune seraient capables de se déployer en moins de quinze jours, selon l'exemple de l'opération Artémis. Elles seraient au service de l'O.N.U. Le 22 mars 2004, le Conseil s'est félicité de la proposition de ce concept qui est une « contribution utile au travail en cours sur la réaction rapide ainsi que pour le développement des structures et de l'organisation de telles capacités militaires »[436]. Le Conseil a affirmé accorder la priorité à ce travail.

Ce dynamisme créé par les trois Etats a aussi débouché sur la création d'une Agence d'armement, sans attendre l'adoption du projet de Constitution qui la prévoit. Symbole de cette volonté d'avancer, la France et le Royaume-Uni ont décidé de coopérer pour la construction de leurs nouveaux porte-avions. Des discussions existent également dans le domaine des sous-marins, où le potentiel allemand est important.

Le 18 février 2004, les dirigeants des trois pays se sont de nouveau réunis à Berlin dans le cadre d'un sommet trilatéral, pour aborder différentes questions européennes et internationales. Officiellement, ce sommet avait pour vocation de préparer le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004. C'était la troisième fois que Gerhard Schröder, Jacques Chirac et Tony Blair se réunissaient en quelques mois. Leurs réunions avaient jusqu'à présent porté sur les questions de défense. Les trois dirigeants ont

---

des Nations unies. Sur les principes, M. Tony Blair et M. Jacques Chirac ont réaffirmé l'importance de l'O.T.A.N. Le premier ministre britannique a déclaré que « [L]'O.T.A.N. restera la pierre angulaire de notre défense ». « Je ne connais personne en Europe qui souhaite voir la défense européenne se développer aux dépens de l'O.T.A.N. Elle concerne des opérations limitées et des tâches humanitaires. Il est important de garder les moyens de faire ce genre de choses. » Le Président français Jacques Chirac a, quant à lui, répondu que « [L]a France n'a pas de problème avec l'O.T.A.N. L'O.T.A.N. est au cœur de notre système de défense et on ne peut pas attaquer son cœur. » *Le Monde,* 25 novembre 2003.

[435] L'objectif est de créer de 7 à 9 groupements tactiques d'ici 2007, chacun d'entre eux pouvant être constitué par un seul pays ou sur une base multinationale. Chaque unité sera composée d'environ 1500 hommes, appuyés par des blindés légers. Elle devra être capable de se déployer en moins de 15 jours et d'être équipée et entraînée de façon à être maintenue sur un théâtre d'opérations pendant une durée de trente à cent vingt jours. Après ce délai, des forces conventionnelles, par exemple des casques bleus, pourraient prendre le relais. Cette initiative revient à constituer une coopération structurée.

[436] *Bulletin U.E.* 3-2004, point 1.6.2.

souhaité élargir leur collaboration aux questions économiques et sociales et impulser un nouveau souffle aux réformes économiques en Europe. Les questions liées à la défense européenne, la réforme institutionnelle de l'U.E. et certaines questions internationales d'actualité ont fait l'objet de discussions. Malgré les apaisements prodigués par le Premier ministre britannique lors de la rencontre préparatoire qu'il a eue avec le chancelier allemand à Berlin, certains membres de l'Union, comme l'Italie[437], le Portugal ou encore l'Espagne[438] craignent que la France, l'Allemagne et le Royaume Uni ne veuillent mettre en place un « directoire européen ». D'autres pays, notamment les scandinaves, sont favorables au rapprochement du Royaume-Uni et de sa tradition atlantiste et libérale avec le couple franco-allemand, dont il affaiblit le poids.

Les trois dirigeants, politiquement affaiblis sur leur scène nationale, ont, quant eux, surtout besoin les uns des autres. En effet, la coordination des efforts des trois Etats pour donner à l'Europe une nouvelle impulsion a déjà permis, sur le terrain de la diplomatie, grâce à la démarche effectuée en Iran à l'automne dernier par les ministres des Affaires étrangères, Jack Straw, Joschka Fischer et Dominique de Villepin, de persuader l'Iran d'accepter l'inspection de ses installations nucléaires[439].

---

[437] « Nous ne pouvons accepter les initiatives qui mettent les uns ou les autres le dos au mur », a averti le ministre italien des affaires étrangères, Franco Frattini. Le Monde, 17 février 2004.

[438] « Il n'est pas bon que quelques voix fassent taire toutes les autres, dont celle de l'Espagne », a estimé la ministre espagnole Ana Palacio, qui avait dénoncé avec virulence en 2003, lors de la célébration du 40e anniversaire du traité franco-allemand, la volonté d'hégémonie de Paris et de Berlin. *Id.*

[439] Il est certain que l'intégration ne pourra se faire sans l'assentiment de l'Allemagne, la France et du Royaume-Uni. Les trois Etats ont pu influer de manière significative dans la procédure mettant en cause l'Iran devant l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le 21 octobre 2003, l'Iran a promis la transparence et une pleine coopération aux ministres des affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, venus à Téhéran en émissaires de la communauté internationale. Quelques jours plus tard, l'Iran a remis une déclaration complète sur son programme nucléaire, dont il avait tenu la plus grande partie secrète depuis près de vingt ans. Depuis la fin de l'été, l'Iran a aussi ouvert aux experts onusiens tous les sites auxquels ils voulaient accéder, leur permettant de prélever des échantillons de l'environnement et d'interroger les équipes scientifiques. Un rapport des experts a été transmis le 10 novembre 2003 aux gouverneurs dans lequel les experts insistent sur les « infractions » commises par l'Iran pendant une longue période, et sur sa politique de « dissimulation »

Au niveau institutionnel, un consensus s'est dégagé entre les trois Grands sur le fait que le fonctionnement des institutions est insatisfaisant et que l'Europe ne joue toujours pas un rôle politique à la hauteur de son poids économique. Ils ont ainsi apporté leur soutien au projet d'une Constitution européenne et sont tombés d'accord pour concentrer le leadership politique de l'Europe entre les mains d'un homme qui serait élu à la présidence de l'Union. Toutefois, soucieux de renforcer la coopération intergouvernementale, le Président français et le Premier Ministre britannique, soutenus par le Premier Ministre espagnol ont proposé de doter l'Union d'un président issu du Conseil européen, alors que le gouvernement allemand plaidait pour l'élection par le Parlement européen d'un président issu de la Commission.

En conclusion, le rapprochement des trois Grands a permis des avancées sur le plan institutionnel et dans le domaine de la défense. Il est clair qu'un minimum de convergence entre Français, Britanniques et Allemands est une condition nécessaire pour augmenter l'influence de l'Union européenne sur la scène internationale. Toutefois, ils ne doivent pas s'imposer, sous la forme d'un « directoire »[440], aux autres Etats européens et doivent faire accepter leurs initiatives communes. Cette condition n'est pas cependant pas suffisante parce que tant que le Royaume-Uni continuera à hésiter entre sa relation privilégiée avec les Etats-Unis et l'U.E., et tant que les trois Etats auront des sujets de discorde dans d'autres domaines de l'U.E., ils ne pourront pas assurer un leadership suffisant pour que l'Union continue de s'affirmer au niveau mondial.

---

systématique de son programme nucléaire. Suite à ce rapport, les trois Etats européens ont proposé un projet de résolution à l'A.I.E.A. mais, sous la pression des Etats-Unis, ils ont dû revoir leur texte, jugé trop clément à l'égard de l'Iran. Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne se sont mis d'accord le 24 novembre 2003 avec les Etats-Unis sur les termes d'une résolution de l'O.N.U. mettant en garde l'Iran contre des violations des accords sur la sécurité nucléaire. STOLZ (Joëlle), *Le Monde*, 21 novembre 2003.

[440] ALLIOT-MARIE (Michèle), « De l'Entente cordiale au partenariat stratégique », *Défense nationale*, avril 2004, Paris, p. 3.

En conclusion, les Etats occupent une place prépondérante dans la P.E.D. que ce soit au sein des deux instances intergouvernementales qui ont un rôle majeur dans le processus décisionnel de la politique européenne de défense, le Conseil européen et le Conseil, ou individuellement par leurs statuts spécifiques. D'une part, les compétences décisionnelles relèvent entièrement des Etats membres et le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité. Les Etats membres ont néanmoins transféré certaines compétences à l'Union européenne mais, par le biais de leurs gouvernements, gardent le pouvoir de décider de l'orientation de la politique de l'Union européenne et de sa mise en œuvre. Pour ce faire, ils veillent à ce que le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, dans ses formations diverses, restent les principaux organes décisionnaires et exécutifs, tandis que, comme nous allons le voir, la fonction de la Commission européenne demeure limitée[441]. D'autre part, les Etats neutres souhaitent orienter la P.E.S.D. vers une politique préventive et de gestion non-militaire des crises. Le Royaume-Uni et la France, de par le statut de grandes puissances que leur confèrent leur place de d membres permanents au Conseil de Sécurité de l'O.N.U. et la possession de l'arme nucléaire, veulent affirmer leur influence au sein de l'Union européenne. Les Etats veulent rester maîtres du processus d'élaboration de la P.E.D. Le rôle de plus en plus dominant des gouvernements dans l'élaboration de l'Europe est un facteur qui altère l'équilibre entre l'exécutif et le pouvoir législatif d'une part, et donne plus de poids à la bureaucratie communautaire d'autre part.

Nous allons voir que les Etats ont aussi réduit la marge de manœuvre de la Commission, parce qu'il s'agit d'une institution supranationale ainsi que celle du Parlement européen.

---

[441] « Etant donné la difficulté de trancher la question de savoir qui sera le futur « gouvernement » de l'Union européenne, tout laisse prévoir que des solutions de compromis seront proposées et mises sur pied en s'orientant vers une imbrication accrue des compétences entre les pouvoirs communautaires et intergouvernementaux. Mais indépendamment de la question de savoir qui l'emportera entre ceux qui préconisent un renforcement exécutif de la Commission et les partisans d'un rôle renforcé du Conseil, l'Union européenne conservera encore un système dual dans lequel la Commission et le Conseil se partageront la fonction exécutive. » EYSKENS, « Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la P.E.S.D. –contribution de l'Assemblée à la Convention », Document A/1778, 4 juin 2002, www.assemblee-ueo.org.

TITRE II : DES INSTITUTIONS ET DES MOYENS SOUS-UTILISES.

Dans le cadre de cette étude, nous tentons d'identifier les différents défis auxquels l'Union européenne doit faire face afin que la politique européenne de défense puisse continuer d'évoluer, et passer d'un simple mécanisme de coopération à un processus d'intégration. Une partie de ces défis est d'ordre institutionnel et il est nécessaire d'étudier le rôle des institutions supranationales, instances moteur de l'intégration européenne, ainsi que les procédures traditionnellement favorables à l'intégration, afin d'analyser quelle est leur place dans le cadre de la P.E.D.

La Commission est un organe indépendant des Etats et doté de pouvoirs importants dans le pilier communautaire. L'élargissement futur de l'Union va renforcer le « défi du nombre »[442] dans le système communautaire. Selon l'article 213 du Traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne est composée de vingt membres : deux nationaux pour les cinq plus grands États membres, et un national de chacun des dix autres États membres[443]. Les Commissaires doivent exercer

---

[442] PIERUCCI (Andrea), « La Commission européenne et les lois de l'Union : un défi institutionnel », *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002, Alain M. Mys, Kluwer, Bruxelles, p. 53

[443] Le traité de Nice modifie la règle de composition de la Commission. Trois périodes doivent être distinguées. Tout d'abord, jusqu'au 1er janvier 2005, les règles en vigueur lors de l'adoption du Traité de Nice s'appliquent. Ensuite, du 1er janvier 2005 jusqu'au premier renouvellement de la Commission suivant la fin du processus d'élargissement actuellement engagé avec douze pays, il y a un commissaire européen par État membre. Enfin, ultérieurement, il y aura moins de commissaires que d'Etats membres, le Conseil décidant à l'unanimité les modalités du plafonnement du nombre des membres de la Commission et de la rotation entre les États membres pour la désignation des membres de la Commission. Ce système risque de poser des problèmes puisque chaque pays ne pourra désigner un commissaire. Les négociateurs du traité ont voulu aller dans le sens d'un rétablissement de son rôle et lui rendre sa place dans le triangle institutionnel. Mais la solution retenue - en pratique, un commissaire par Etat membre - n'est pas sans risque. Ne peut-on craindre que chaque Etat se sente représenté par « son » commissaire. La Commission serait alors, dans le processus de décision, le seul lieu où les Etats seraient représentés de manière égalitaire, ce qui est d'ordinaire, dans un système fédéral, le rôle traditionnellement dévolu à la deuxième Chambre, et non pas à un organe exécutif. Il est à noter que l'article 214§2 du T.C.E. précise

leurs fonctions en toute indépendance. Ils ne sont pas la voix des Etats mais celle de l'intérêt général des Communautés. La Commission est dotée par les traités d'un statut qui la rapproche « d'un gouvernement supranational »[444]. Cette dimension supranationale est sans doute l'une des raisons pour laquelle cette institution a un rôle limité dans la P.E.D. C'est un organe collégial dont les décisions engagent l'ensemble des Etats membres. Or, les Etats souhaitent pouvoir garder le contrôle du processus de décision et d'action dans le domaine de la défense. La Commission ne participe donc pas aux aspects militaires de la défense européenne mais le Traité crée un lien entre la Commission et la P.E.S.D. puisque la Commission participe à la gestion des crises. Il est donc impossible de séparer ce qui est militaire de la gestion globale des crises. La Commission ne participe pas à l'élaboration de la P.E.S.D. et les questions de défense restent entre les mains des Etats membres et du Conseil et échappent en grande partie aux instances supranationales, tel que le Parlement européen.

Il existe au niveau européen diverses instances parlementaires[445], telles que le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée européenne intérimaire de la Sécurité et de la Défense et l'Assemblée parlementaire de l'O.S.C.E., ainsi que les parlements respectifs, qui devraient établir une coordination efficace et une interaction entre eux, en entérinant les conditions d'un accord systématique général, afin de garantir une cohérence pour la construction de l'Europe, compte tenu de leurs attributions respectives. Ainsi, la sphère de compétence du Conseil de l'Europe pourrait s'étendre des droits de l'homme et sécurité démocratique au contrôle des engagements des Etats membres et à la coopération culturelle ; l'U.E. s'occuperait de la sécurité politique, économique, civile et militaire ainsi que de la gestion des crises en

---

que la liste des personnalités désignées par le Conseil pour être membres de la Commission est « établie conformément aux propositions faites par chaque État membre ». Ainsi, bien que cette liste soit adoptée à la majorité qualifiée et qu'elle reste soumise à l'accord du président de la Commission, le pouvoir de proposition des États membres conserve toute sa portée. Il ne sera pas possible de nommer un commissaire contre la volonté de l'Etat dont il est ressortissant.

[444] BURBAN (Jean-Louis), *Les institutions européennes*, Paris, Vuibert, Collection Gestion internationale, 2003, 3ème édition, p. 5.

[445] SQUARCIALUPI, « La diplomatie parlementaire : le rôle des Assemblées internationales », Assemblée de l'U.E.O., 2002, www.assemblee-ueo.org.

reprenant certaines fonctions de l'U.E.O.[446] et en s'appuyant sur un contrôle politique et parlementaire approprié ; l'U.E.O. conserverait la défense collective et la coopération en matière d'armements ; enfin, l'O.S.C.E. interviendrait en matière de prévention de conflits militaires et gestion de conflits, en tant qu'acteur régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Le développement de la politique européenne de défense rend nécessaire de trouver des mécanismes et des structures appropriés pour l'examen parlementaire en tenant compte des acquis des organes parlementaires compétents que sont la Conférence des présidents des Commissions des Affaires étrangères et de la Défense des Parlements nationaux[447], l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale, la C.O.S.A.C....[448] parce que le Parlement européen n'a qu'un rôle restreint en matière de P.E.S.D. En effet, il n'est qu'informé des avancées et décisions prises et des orientations pour l'avenir par la Présidence du Conseil et par le Haut Représentant pour la P.E.S.C. De plus, les résolutions qu'il soumet au Conseil et dont celui tient compte pendant ses sessions n'ont aucun caractère contraignant. Nous allons voir comment le rôle des

---

[446] Le transfert des fonctions opérationnelles de l'U.E.O. à l'Union européenne lui a retiré l'essentiel de son rôle au moment même où la politique de défense européenne se met en place. Le caractère intergouvernemental de cette politique empêche que son contrôle soit exercé par le seul Parlement européen. Comme nous l'avons vu, le rôle que le Parlement européen pourrait exercer en matière budgétaire est très restreint dès lors que le financement de la politique de défense demeure essentiellement un financement national. L'Assemblée de l'U.E.O. a dû connaître une transformation importante en raison du transfert à l'Union européenne des fonctions opérationnelles de l'U.E.O. mais il n'est guère possible de transférer les compétences de l'Assemblée de l'U.E.O. au Parlement européen puisque le financement de la politique de défense demeure essentiellement un financement national.

[447] Les Commissions des affaires étrangères des parlements ont toujours été les plus actives dans le domaine des contacts bilatéraux avec des instances similaires d'autres pays. Dans tous les pays, elles ont toujours été l'organisme auquel on confiait une fonction de représentation. L'accélération des échanges et des contacts a conduit à la création, en 1995, de la Conférence des Présidents des Commissions des affaires étrangères des parlements de l'Union européenne et du Parlement européen, qui se réunit deux fois par an dans l'enceinte du parlement du pays qui assume la présidence tournante de l'U.E. SQUARCIALUPI, « La diplomatie parlementaire : le rôle des Assemblées internationales », Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, 2002, www.assemblee-ueo.org.

[448] HAENEL (Hubert), STUART (Gisela), *« Le rôle des parlements nationaux »*, Contrib. 205, Conv. 503/03, La Convention européenne, Bruxelles, 23 janvier 2003, p. 4.

deux instances supranationales qui pourraient favoriser l'intégration a été limité (Chapitre I).

De plus, certaines procédures ont un rôle limitatif dans la mise en œuvre de la P.E.D. Ainsi, la politique européenne de défense ne connaît pas les mécanismes de flexibilité que sont les recours au vote à la majorité qualifiée ou les coopérations renforcées et les moyens d'action de la P.E.S.D. restent circonscrits. Le maintien de l'unanimité dans le domaine de la défense est un moyen pour les Etats de ne pas se voir imposer une décision avec laquelle ils ne seraient pas d'accord et est le garant de leur souveraineté. De plus, le mécanisme des coopérations renforcées qui permet aux Etats qui le désirent d'aller plus avant dans un domaine a longtemps été exclu du champ de la défense. Enfin, les stratégies, positions et actions communes dont l'U.E dispose pour agir sur le plan international n'ont pas été très efficaces (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE ROLE SECONDAIRE DES AUTRES INSTITUTIONS EN MATIERE DE P.E.D.

La mise en commun des droits souverains des Etats ne peut se faire que dans le cadre d'instances autonomes, qui expriment la rationalité intégrative d'un intérêt commun et dépassent les intérêts nationaux ou sectoriels[449]. C'est dans ce but qu'a été instaurée la Commission. Toutefois, dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne et des discussions sur l'avenir institutionnel de l'U.E., il apparaît nécessaire de la faire évoluer. Le Président de la Commission Romano Prodi et les deux représentants de la Commission à la Convention sur l'avenir de l'Europe, M. Michel Barnier et M. Antonio Vitorino, ont rédigé un projet de réforme institutionnelle[450] dans lequel la Commission veut renforcer ses pouvoirs en maîtrisant l'ordre du jour européen et en généralisant le monopole de proposition en matière législative. Le texte prévoit que la prochaine Commission devra être composée de 25 commissaires[451], un par pays, afin de prendre en compte « la diversité des préoccupations ou perceptions nationales à un moment où un nombre important de nouveaux Etats membres rejoignent l'Union »[452]. M. Romano Prodi n'envisage de restreindre la composition de la Commission conformément aux dispositions de Nice que sous certaines conditions dans un contexte où la Commission affirmerait son rôle dans l'exercice de la fonction gouvernementale.

---

[449] La Commission a ainsi été mise en place dans une approche néo-fonctionnaliste. SOLDATOS (Panayotis), « L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne : une fissure dans la méthode communautaire », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis) (Dir.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe. Essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 47.

[450] « Pour l'Union européenne. Paix, Liberté, Solidarité », Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, COM (2002) 728(01), 5 décembre 2002.

[451] L'article I-25 prévoit qu'à la fin du mandat de la première Commission nommée en application de la Constitution, la Commission sera composée « d'un nombre de membres, y compris son Président et le ministre des Affaires étrangères de l'Union, correspondant aux deux tiers du nombre de ses membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce chiffre ».

[452] Id.

L'absence du rôle de propulsion autonome et indépendant de la Commission dans le deuxième pilier est l'élément qui différencie la nature supranationale du premier pilier par rapport au caractère intergouvernemental du deuxième[453] (Section I).

Ce caractère intergouvernemental est accentué par le rôle limité du Parlement européen dans la politique européenne de défense. La politique de défense appartient par nature aux domaines de souveraineté les plus sensibles. Cette politique fait appel à des moyens essentiellement nationaux dont l'utilisation relève des autorités nationales. Celles-ci doivent être associées à la conduite de ces opérations « parce qu'elles peuvent avoir des conséquences sur la sécurité nationale, parce qu'elles comportent des risques pour la vie des soldats et que cette responsabilité-là ne peut être ni abandonnée, ni déléguée »[454]. Les parlements nationaux conservent donc une grande responsabilité dans le domaine de la défense. Ils continuent d'assurer un contrôle sur l'emploi des forces armées, exprimant ainsi la maîtrise de la souveraineté des Etats. Au niveau européen, nous ne retrouvons pas la même fonction avec le Parlement européen qui n'a pratiquement aucun pouvoir de contrôle sur la politique de défense européenne. La P.E.D. reste donc dans un cadre intergouvernemental et échappe en grande partie au contrôle du Parlement européen, instance supranationale (Section II).

---

[453] VERDERAME (Gianfranco), « Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure », *Revue du Marché Unique Européen*, 1/1999, Paris, p. 20.

[454] Discours de M. Michel Barnier devant le Parlement européen, note d'intervention sur l'état des travaux du groupe de travail « défense », Convention européenne, speech/02/616, 5 décembre 2002, www.europa.eu.int.

Section I : Le rôle d'initiative réduit de la Commission européenne.

Dans le domaine de la P.E.S.D., la Commission peut exercer son influence lors des débats dans l'enceinte du Comité politique et de sécurité au sein duquel elle a un siège mais cela ne suffit pas à répondre aux besoins de la coordination inter institutionnelle. Elle n'est donc pas en mesure de remplir une véritable « mission de promotion »[455] dans le domaine de la P.E.S.D. La Commission participe, aux côtés de la Présidence, à la mise en œuvre des actions communes dans la mesure seulement où celles-ci ont une forte résonance économique et impliquent des instruments communautaires. C'est elle qui, une fois la décision prise par les Etats réunis en Conseil d'adopter des sanctions à l'égard d'un pays tiers, met au point les propositions de règlements portant restriction des relations économiques. Ainsi, la Commission ne joue un rôle que secondaire dans le domaine de la P.E.S.D. (§1).

Dans le deuxième pilier, la Commission pourrait avoir un rôle à jouer dans le domaine de la politique de l'armement qui n'est pas un domaine d'intervention des seuls Etats. En effet, des aspects de marché intérieur et de la recherche sont aussi concernés. Les avantages du marché intérieur sont pertinents pour l'industrie européenne et pourraient aider à son développement[456]. L'Europe dépense l'équivalent de 60% du budget des Etats-Unis mais ne représente que 10% de l'efficacité opérationnelle américaine[457]. Pour que les choses changent, il faut mettre en oeuvre l'objectif global prévu au Conseil européen d'Helsinki dans le cadre de l'U.E., mais on ne peut plus se contenter d'accords à l'amiable entre

---

[455] BOULOUIS (Jean), *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 1993, 4ème éd., p.129.

[456] Pour M. Paul Couteaux, député européen, la politique de défense commune, qui devrait se baser sur la création d'une industrie de défense européenne, n'avance pas puisque la plupart des armes achetées par les Européens proviennent des Etats-Unis. MORILLON (Philippe), « Nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense. Priorités et lacunes », Rapport d'initiative, Parlement européen, A5-0111/2003, 10 avril 2003.

[457] TITLEY (Gary), Rapport du Parlement européen, 219.812/déf. Résolution Durry Maij-Weggen, Parlement européen du 13 mai 1996.

gouvernements. Pour plus d'efficacité, il faut réaménager les dépenses, notamment dans le domaine de la Recherche et Développement. En matière de P.E.D., la faiblesse des budgets de défense et l'absence d'une plate-forme industrielle avec un véritable budget de Recherche et Développement vont conduire à une réelle diminution des capacités militaires en Europe et, corrélativement, forcer les Européens à améliorer leur coopération. L'absence de vision stratégique à long terme, sur une durée de 4 à 40 ans, le manque d'investissement en commun dans la Recherche et le Développement qui restent financés nationalement et le petit nombre de projets communs européens montrent la nécessité d'une véritable vision politique qui fait défaut aujourd'hui. Toutefois, dans ce domaine, l'interprétation extensive des Etats de l'article 296 du T.C.E. est une limite à l'action de la Commission (§2).

§1. Les moyens d'action limités de la Commission en matière de P.E.D.

La Commission[458] a un rôle réduit dans le volet de la P.E.S.D. L'article 27 du T.U.E. pose le principe général selon lequel « [L]a Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ». Ce principe est réitéré à l'article 18§4 T.U.E, aux termes duquel « la Commission est pleinement associée aux tâches visées aux paragraphes 1 et 2 »[459]. En s'appuyant sur l'adverbe « pleinement », la Commission veut démontrer qu'elle n'est pas totalement dépourvue de pouvoirs. D'une part, selon l'article 14§4 T.U.E., la Commission peut présenter au Conseil, sur sa demande, toute proposition appropriée relative

---

[458] « La Commission européenne est l'enfant de Jean Monnet. Celui-ci, profondément méfiant à l'égard des nations et de leurs délires, imprégné de l'expérience américaine des agences indépendantes, tient à confier le gouvernement de l'Europe à une autorité composée d'individus éclairés et raisonnables. » MOREAU DEFARGES (Philippe), « La question du gouvernement européen », *Le débat*, n°118, janvier-février 2002, Gallimard, Paris, p. 81.

[459] Les tâches définies aux paragraphes 1 et 2 sont la représentation de l'Union et la responsabilité de la mise en œuvre des décisions exercées par la présidence.

à la P.E.S.C. afin d'assurer la mise en œuvre d'une action commune. Donc, même si la Commission ne détient pas le monopole de l'initiative en matière de P.E.S.C., comme c'est le cas dans le pilier communautaire, elle ne joue pas un simple rôle d'exécution puisque, en pratique, elle peut suggérer au Conseil la soumission d'une telle demande.

Toutefois, le Traité instituant une Constitution européenne semble limiter encore plus le rôle de la Commission dans le deuxième pilier puisque l'article III-200 du projet de Constitution, qui présente la procédure de prise de décisions relatives à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, prévoit que le droit d'initiative reviendrait au Ministre des Affaires étrangères et à chaque Etat membre. La Commission ne pourra qu'apporter son soutien à une proposition du Ministre des Affaires étrangères. De plus, l'article I-25 précise que la Commission « assure la représentation extérieure de l'Union », à l'exception de la politique étrangère commune et donc de la politique de défense.

D'autre part, selon l'article 22§1 du T.U.E., la Commission peut aussi saisir le Conseil de « toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et (lui) soumettre des propositions ». Cette disposition qui donne un droit d'initiative à la Commission a peu été appliquée[460]. Enfin, la Commission peut soumettre à l'Unité Politique des suggestions quant aux travaux à entreprendre. Il faut donc souligner le rôle limité que les traités font jouer à la Commission, organe supranational, dans le cadre de la P.E.S.D.

La Commission pourrait avoir un rôle plus important en matière de prévention et de gestion des crises pour plusieurs raisons[461]. Tout d'abord,

---

[460] TERPAN (Fabien), *op.cit.*, p. 152.

[461] Afin d'adapter les instruments communautaires du premier pilier aux exigences de la politique extérieure de l'U.E., les structures internes de la Direction générale « Relations extérieures » de la Commission (DG RELEX) ont été réformées et adaptées au second pilier grâce à la création d'une Direction spécifique P.E.S.C. et d'une entité « prévention des conflits et gestion des crises ». Il n'y a pas dans la Direction A (P.E.S.C.) de sous-direction défense. La Commission n'est associée à la gestion des crises donc à la P.E.S.D. que lorsqu'il y a des aspects civils de cette gestion. Une réforme de la structure interne créant un service intégré regroupant toutes les directions générales, tous les départements et toutes les délégations

elle possède la plupart des instruments civils permettant de traiter les sources d'une crise éventuelle. Ensuite, elle gère d'importantes ressources financières, beaucoup plus élevées que le budget de la P.E.S.C. elle-même. Pour la première fois dans l'histoire de l'Union, la Commission européenne a approuvé une première série de fonds de 65 millions d'euros pour 2004-2006 destinés, à financer la recherche dans le domaine de la défense et de la sécurité. Cette initiative ouvre la voie à la création, à partir de 2007, d'un plus ample programme européen de recherche à but militaire[462]. Enfin, elle dispose d'importantes ressources humaines puisqu'en plus de ses 15000 agents, elle peut avoir recours au personnel de 11 délégations situées dans le monde entier. La Commission intervient de manière plus significative dans la prévention des crises dans laquelle elle a un intérêt « bureaucratique » à s'engager parce que la plupart des instruments démocratiques relèvent de ses compétences.

Le Conseil a adopté un règlement[463] créant un mécanisme de réaction rapide permettant à la Commission d'intervenir rapidement dans des situations de crise, réelles ou naissantes[464]. Ce mécanisme devrait entraîner le déblocage des fonds lorsqu'une crise est imminente en réglant les problèmes de longueur des procédures d'autorisation. Le mécanisme de réaction rapide doit permettre de surmonter les obstacles budgétaires, géographiques et administratifs qui ralentissent l'usage des instruments communautaires. La mise en œuvre opérationnelle des interventions décidées par la Commission est assurée à travers une coopération avec un grand nombre de partenaires différents y compris les Etats membres, les

---

s'occupant de relations extérieures permettrait de rationaliser les actions et les efforts.

[462] 7 octobre 2003, www.ueitalia2003.it.

[463] Règlement CE n°381/2001, *J.O.* L 57, 27 février 2001.

[464] Le 11 avril 2000, la Commission a fait une proposition de règlement prévoyant la création d'un dispositif de réaction rapide dont la finalité est d'offrir à l'Union européenne une capacité à réagir rapidement par la création d'un fonds de réaction rapide dont la base juridique est l'article 308 T.C.E. Ce fonds a l'avantage de ne pas être limité géographiquement et de permettre une intervention rapide et de courte durée. Le dispositif doit permettre de fournir des services et des aides financières non remboursables jusqu'à un plafond de 12 millions d'euros et concerne les O.N.G, les opérateurs publics et privés. La Commission souhaite que sa compétence soit reconnue en la matière. Proposition de règlement de la Commission portant création du dispositif de réaction rapide, COM (2000), 119 final.

pays bénéficiaires, les organisations internationales ainsi que des partenaires privés et non gouvernementaux.

Les premières actions ont été décidées par la Commission pour contribuer à la stabilité dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine[465]. L'enveloppe budgétaire est passée de 20 à 25 millions d'euros entre 2001 et 2002, ce qui a permis à la Commission d'intervenir dans plusieurs situations de crises afin de les atténuer ou de les prévenir. Elle a financé un deuxième programme d'assistance d'urgence pour la reconstruction en Afghanistan, des initiatives de paix en Somalie, en Ethiopie et au Soudan, une aide d'urgence visant à réhabiliter l'infrastructure administrative de l'Autorité palestinienne, un programme d'appui à la résolution des conflits au Népal, un programme d'appui au processus de paix au Sri Lanka ainsi qu'un appui technique aux discussions politiques dans le cadre d'un désaccord concernant le partage des ressources en eau entre le Liban et Israël. On peut regretter que ce mécanisme n'existe pas pour les gestions militaires des crises[466].

La Commission ne participe pas à l'élaboration de la P.E.S.D. et les questions de défense relèvent principalement des Etats membres et du Conseil, dans un cadre intergouvernemental. Toutefois, la Commission a vocation à intervenir dans les différents piliers et a des pouvoirs étendus pour les actions ayant une forte résonance économique et impliquant des instruments communautaires. C'est dans ce cadre que la Commission peut envisager d'augmenter son influence sur la politique européenne de défense. La Commission cherche à prendre une place centrale dans le domaine des industries de défense et de la recherche et technologie en s'appuyant sur ses compétences dans le domaine civil et compte tenu de l'aspect dual de ce domaine. L'intégration industrielle européenne a pour objectif d'atteindre un niveau technologique élevé répondant aux besoins européens et de contribuer au développement d'une relation plus étroite de partenariat avec les Etats-Unis. Chercher à améliorer la qualité du cadre

---

[465] *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, p. 274.

[466] EHRHART (Hans-Georg), « Quel modèle pour la P.E.S.C ? », Paris, Institut d'études de sécurité, *Cahiers de Chaillot*, n°55, octobre 2002, p. 42.

réglementaire régissant le traitement des armements en Europe est l'une des principales contributions que la Commission peut apporter dans le domaine de la politique de défense.

En 1996 et 1997, la Commission européenne a présenté deux communications[467] sur les industries liées à la défense, dans le but d'encourager la restructuration et la mise sur pied d'un marché européen des équipements de défense efficace. Les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki ont relancé la politique européenne de sécurité et de défense en fixant un objectif global à atteindre d'ici 2003 et en créant de nouvelles structures communautaires, telles que le comité politique et de sécurité, le comité militaire et l'état-major de l'U.E. Le plan d'action européen sur les capacités, qui a été mis en place à la suite de ces décisions et qui s'attache à combler les insuffisances des capacités communautaires, devrait comporter des programmes d'achat d'équipements disponibles dans le commerce, des programmes menés en collaboration et des mesures en matière de recherche et de technologies dans le domaine de la défense[468]. Le rapport établi par le groupe Défense mis en place par la Convention[469] souligne notamment que la crédibilité de la politique européenne de défense repose sur l'existence et le développement des capacités européennes et le renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense.

Le 11 mars 2003, la Commission a rendu publique une communication intitulée « Défense européenne – Questions liées à l'industrie et au marché ; Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense »[470]. Ce document s'inscrit dans la suite des communications de 1996 et 1997 sur la même question, mais qui n'ont pas été suivies d'effets par le Conseil et les Etats membres. Si le Conseil reconnaît le rôle de la Commission en matière industrielle, il est tout aussi

---

[467] COM (96)10 et COM (97)583.
[468] « Qui dit défense, dit forcément armement parce qu'on ne peut avoir une bonne défense si on n'a pas une capacité à s'armer » FOURNET (Jean), « Quel cadre institutionnel pour la politique européenne de l'armement ? », *Droit européen et défense*, Colloque 19 et 20 octobre 1999, Ministère de la défense, Paris, p. 116.
[469] Rapport final du groupe de travail VIII sur la défense : CONV461/02 du 16 décembre 2002.
[470] COM(2003)113. *Bulletin U.E.*, 3-2003, 1.6.7.

évident qu'il n'y a pas de consensus pour associer cette dernière à l'élaboration et la mise en place d'une politique d'armement en Europe. Il est clair que la Commission cherche, par l'intermédiaire de ces propositions, à être un acteur, aux côtés des gouvernements, en matière d'armement au sein de l'U.E., ce qui, pour le moment, n'a pas abouti, le caractère intergouvernemental étant prédominant dans toutes les questions relatives à la P.E.S.D. La Commission bénéficie cependant du soutien des industries et du milieu de la recherche qui vise par son intermédiaire à accéder à des fonds communautaires significatifs, lesquels pour le moment bénéficient presque exclusivement au secteur civil.

La Commission a un rôle à jouer dans plusieurs domaines. En matière de normalisation, la Commission étudie le problème avec le SITCEN, de façon à promouvoir la coopération instituée entre ministères de la défense et industrie et d'aboutir, d'ici à la fin de 2004, à l'élaboration d'un manuel faisant l'inventaire des normes communément appliquées dans la passation des marchés d'armements. La Commission a lancé une étude d'évaluation d'impact en 2003 dans le domaine des transferts intracommunautaires qui concerne le système européen de licences qui est administrativement lourd et entrave la circulation des composants d'équipements de défense et, en fonction de ses résultats, d'entamer l'élaboration de l'instrument réglementaire correspondant à la fin de 2004. En matière de concurrence, la Commission entend poursuivre sa réflexion sur l'application des règles de concurrence dans le secteur de la défense en reconnaissant que la concurrence améliore l'efficacité commerciale et protège l'innovation. En ce qui concerne la recherche, la Commission propose d'organiser auprès des États membres et de l'industrie une consultation visant à identifier les besoins communs et d'élaborer un programme de recherche lié à la sécurité.

La Commission européenne, dotée d'une compétence dans le domaine industriel et de la recherche civile d'où sont en théorie exclues, à cause de l'article 296 du T.C.E., les applications de défense, tente aussi

d'élargir son champ d'action dans ce domaine, notamment à travers ses liens avec les industriels.

§2. L'article 296 du T.C.E. : une limitation du domaine d'intervention de la Commission européenne.

L'article 296 du T.C.E. a été introduit dans les textes communautaires dès 1957 et traduisait le souci, trois ans après l'échec de la C.E.D., d'éviter que le domaine de la défense ne fasse l'objet d'un transfert de compétences à une autorité supranationale. En effet, l'article 296 consacre une dérogation générale au droit communautaire dans le domaine de la défense[471] (A). L'interprétation extensive qu'ont faite les Etats de cet article a augmenté la mise à l'écart de la Commission (B).

A. Les dispositions de l'article 296 du T.C.E.

L'article 296 du T.C.E. comporte deux séries de règles de nature très différente dont le seul lien est le caractère dérogatoire à l'application des règles du Traité de deux séries de mesures que les Etats membres peuvent prendre pour sauvegarder les intérêts essentiels de leur sécurité. Selon l'alinéa a du premier paragraphe, « [A]ucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ». Chaque Etat bénéficie donc d'un droit au secret couvrant tous documents, pièces et informations confidentiels mettant en cause la sécurité de l'Etat. Les Etats membres peuvent donc refuser de donner suite à des demandes de renseignements qui leur seraient adressées par la Commission européenne au motif que la divulgation de telles informations porterait atteinte aux intérêts essentiels

[471] C'est sa place dans la sixième partie du traité consacrée aux dispositions générales et finales qui lui donne le caractère de dérogation générale aux normes communautaires.

de leur sécurité. Les Etats ont une grande liberté d'action puisqu'ils apprécient eux-mêmes ces intérêts mais il semble qu'aucun Etat membre n'ait encore invoqué cette disposition[472]. Si tel était le cas, cela diminuerait encore le pouvoir de la Commission et du Parlement européen qui sont les deux organes susceptibles de demander des renseignements.

L'alinéa 2 de ce même paragraphe prévoit une autre dérogation beaucoup plus limitée : « [T]out Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre : ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. » Cette disposition doit se lire à la lumière de deux autres dispositions qui la complètent. D'une part, le paragraphe 2 de l'article 296 stipule que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, alinéa b, s'appliquent »[473]. D'autre part, l'article 298 dispose que la Commission ou tout Etat membre peut, par dérogation à la procédure prévue aux articles 226 et 227 du T.C.E., saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus à l'article 296. Cet article prévoit aussi que la Commission peut examiner avec l'Etat membre ayant pris des mesures sur le fondement de l'article 296 et qui ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le marché commun, les conditions dans lesquelles ces mesures pourraient être adaptées pour être conformes aux règles du droit communautaire.

---

[472] LEGER (Philippe), *op.cit.*, p. 1881.

[473] Cette liste a été notifiée aux Etats membres le 15 avril 1958 mais n'a jamais été publiée car le Conseil s'y est toujours opposé. Elle doit être actualisée et la Commission ne pourra proposer de modifier ce texte que si elle indique le contenu du texte qu'elle modifie. Une actualisation est nécessaire puisque le contenu de cette liste est dépassé compte tenu de l'évolution des technologies en matière militaire. De nombreux matériels présentant un caractère militaire, parmi les plus récents et les plus sophistiqués, n'y figurent pas. Cette actualisation pourrait être l'occasion de confirmer que seuls les biens se trouvant dans la liste peuvent relever de l'article 296. Cela permettrait de clarifier la situation. DOBELLE (Jean-François), « L'article 296, mythe et réalités », *Droit européen et défense*, Colloque 19 et 20 octobre 1999, Ministère de la défense, Paris, p. 131.

L'analyse de ces deux dispositions limite la liberté d'appréciation des Etats membres à des mesures précises fondées sur l'article 296 § 1 alinéa b de deux façons. D'une part, la détermination des produits visés par ces mesures doit être exhaustive. D'autre part, les mesures fondées sur l'article 296 doivent répondre à une finalité précise, c'est-à-dire la protection des intérêts essentiels de la sécurité nationale.

Concernant la première condition, l'article 296 ne couvre pas trois catégories de produits. Tout d'abord, les produits entièrement civils destinés à l'approvisionnement des forces armées ne sont pas concernés. Ensuite, les produits qui, tout en ayant été fabriqués pour l'armée et ayant des caractéristiques militaires, ne constituent pas du matériel de guerre au sens de l'article 296 et de la liste adoptée en 1958, ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 296.

Enfin, les produits à double usage, c'est-à-dire pouvant être utilisés aussi bien à des fins militaires que civiles, tels que définis dans le règlement du Conseil 3381/94[474], ne peuvent pas être considérés comme couverts par l'article 296. La Cour de Justice des Communautés Européennes[475] a estimé dans ses arrêts Leifer et Werner du 17 octobre 1995[476] qui concernent le régime juridique applicable aux exportations de biens à double usage en Allemagne, que la réglementation de leur commerce vers des pays tiers relevait de la politique commerciale prévue à l'article 133 du T.C.E. Toutefois, la Cour a aussi reconnu que les Etats membres pouvaient adopter, à titre exceptionnel et à condition de respecter le principe de proportionnalité, des mesures nationales restrictives lorsque l'exportation de tels produits risque d'affecter leur sécurité publique. La Cour laisse en suspens la question consistant à savoir à partir de quand un produit peut

---

[474] Règlement du 19 décembre 1994, *J.O.* L 367, 31 décembre 1994, p. 1.
[475] L'article 298 T.C.E. permet à la Commission ou à des Etats lésés de saisir la C.J.C.E.
[476] Arrêt du 17 octobre 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH*, C-70/94, I, p. 3189 conclusions F. G. Jacobs, 17 octobre 1995, *Peter Leifer E.A.*, C-83/94, I, p. 3231, conclusions F. G. Jacobs. Dans ces deux arrêts, la Cour a considéré que les restrictions d'exportation vers des pays tiers de marchandises utilisables à des fins militaires ou à des fins à la fois civiles et militaires entraient dans le champ de la compétence communautaire exclusive.

être considéré comme destiné à des fins spécifiquement militaires et qualifié à ce titre de matériel de guerre au sens de cet article. La Cour indique que, de son point de vue, l'exportation vers des pays tiers considérés comme des destinations sensibles de biens susceptibles d'être affectés à des usages militaires est de nature à porter atteinte à la sécurité publique de l'Etat membre en cause et de justifier les restrictions instituées. Le principe de proportionnalité impose que les mesures prises soient nécessaires et adaptées et que l'entrave ne soit pas excessive par rapport à l'objectif poursuivi mais la Cour estime que les Etats doivent disposer d'une grande marge d'appréciation. Dès 1968, la Cour de Justice avait indiqué que la dérogation du paragraphe 1 alinéa b de l'article 296 ne devait être utilisée que dans le cadre délimité par la liste de 1958 et qu'elle ne pouvait se prêter à aucune interprétation extensive[477]. Toutefois, pendant longtemps, les Etats se sont servis de l'article 296 comme d'une règle leur permettant de se garantir une grande marge de manœuvre dans le domaine du commerce de l'armement.

Concernant la seconde limitation, en pratique, seul l'Etat peut apprécier le caractère essentiel de la sécurité nationale. Cependant, un usage abusif de cette disposition pourrait être censuré par la Cour de justice qui pourrait admettre que les mesures n'étaient ni nécessaires ni proportionnelles[478]. De plus, les mesures adoptées ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

---

[477] Cette position est réaffirmée à plusieurs reprises, notamment dans l'arrêt *Johnston* du 15 mai 1986, 222/84, p. 1651, conclusions M. Darmon.

[478] Dans l'affaire 414/97, *Commission contre Royaume d'Espagne*, l'Espagne a été condamnée par la C.J.C.E. pour avoir invoqué l'article 296 du T.C.E. pour exonérer de la T.V.A. des importations et acquisitions intracommunautaires. L'Espagne invoquait l'article 296 pour justifier cette exonération en prétendant qu'elle était nécessaire pour protéger les intérêts essentiels de sa sécurité. La Cour rappelle qu'il incombe à l'Etat de prouver que sa mesure permet de préserver sa sécurité. Or, l'Espagne n'a pas fait une telle démonstration. Il est important de souligner que dans cette affaire, c'est la Commission qui a saisi la Cour. C.J.C.E., arrêt du 16 septembre 1999, *Commission c. Espagne*, aff. 414/97 Recueil 1999, p. I-05585.

B. Les conséquences de l'interprétation de l'article 296 du T.C.E.

L'article 296 a été perçu comme ayant favorisé le cloisonnement des marchés nationaux et empêché la réalisation d'économies d'échelles ainsi que l'avènement d'un marché de l'armement de dimension européenne. Il va aussi dans le sens d'une tutelle étatique trop lourde sur les industries d'armement. La France et le Royaume-Uni ont souvent utilisé cet article pour garder un potentiel d'armement autonome sans que la Commission ne se soit jamais opposée à l'invocation par ces Etats de telles dérogations. La Commission souhaite revenir à une interprétation plus stricte des dérogations de l'article 296 en proposant une catégorisation des produits auxquels elles s'appliqueraient. Les seuls produits qui entreraient dans le champ d'application de l'article 296 seraient les produits destinés aux forces armées et à usage militaire qui ne sont pas considérés comme hautement sensibles [479]. Cependant, l'application d'une nouvelle législation risque de rester à l'appréciation des Etats qui auront leur propre interprétation de ce qui est « hautement sensible ».

Au fil des ans, l'application fréquente de l'article 296 du T.C.E. a mené à la fragmentation des marchés et des industries au niveau national. Il devrait néanmoins être possible d'améliorer la situation dans le cadre des dispositions des traités actuels. Avec une volonté suffisante, il devrait être envisageable d'instituer un ensemble de règles communes en matière d'équipements de défense, qui tiendront compte des spécificités des armements, limitant ainsi progressivement le recours à l'article 296. Certaines des règles requises relèveraient, soit du premier pilier, soit du deuxième pilier du traité sur l'Union européenne.

Les questions de commerce et de production d'armements se situent au croisement de la politique de défense et de la politique industrielle. Il s'est avéré difficile par le passé de réconcilier les impératifs en matière

[479] « Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense », COM (99) 10 finale, 11 décembre 1999.

industrielle avec ceux de la défense et il convient de définir un cadre juridique mieux approprié. La Commission entend poursuivre sa réflexion sur l'application des règles de concurrence dans le secteur de la défense, tout en tenant compte de la spécificité de ce domaine et des dispositions de l'article 296 du T.C.E.

En raison de ses spécificités et surtout des liens étroits qu'il entretient avec les autorités publiques, le secteur de la défense pourrait bénéficier, directement ou indirectement, d'un appui public sous forme d'aides d'État. En vertu des dispositions de l'article 296 du T.C.E., dans la mesure où les entreprises concernées ne produisent que du matériel militaire, l'article 87 du traité C.E.[480] relatif au contrôle des aides d'État n'a pas été appliqué à ce jour. Il n'a pas davantage été fait état d'une quelconque aide ayant contribué à «la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun», tel que stipulé dans l'article 87, paragraphe 3, point b), du T.C.E.[481]. En tout état de cause, aucun soutien financier public à la production d'armements ne devrait altérer les conditions de concurrence dans le marché commun des biens n'ayant pas de destination militaire spécifique. Cet aspect revêt toute son importance lorsque les sociétés en question fabriquent à la fois des produits à usage strictement militaire et des produits non destinés à des fins militaires. Il importe, en particulier, de veiller à ce qu'il n'y ait pas de financements croisés entre ces deux activités. L'aide aux produits destinés à des fins non spécifiquement militaires s'inscrit dans le cadre des dispositions types en matière d'aides d'État.

Des règles harmonisées de passation des marchés des équipements de défense permettraient d'améliorer l'efficacité commerciale et d'optimiser l'acquisition d'équipements de défense aux niveaux national et

---

[480] L'article 87§1 du T.C.E. stipule que « [s]auf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges avec les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

[481] L'article 81§3 b) stipule que « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre » peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun.

communautaire. L'objectif final serait d'arrêter un ensemble unique de règles pour l'acquisition d'équipements de défense en Europe. Pour cela, il faut modifier l'interprétation de l'article 296 du Traité. Or, la Constitution reprend mot pour mot les dispositions de l'article 296 du T.C.E. à l'article III-342 du projet de Traité.

Une limitation de l'utilisation des dérogations de l'article 296, telle qu'elle est voulue par la Commission, permettrait de lever un obstacle au développement du marché commun des armements. Toutefois, il faudrait pour cela que les Etats ou la Commission elle-même saisissent la Cour de justice des Communautés Européennes dès qu'un Etat fait un usage abusif de l'article 296.

Le rôle de la Commission est donc limité par les traités et par les Etats qui font parfois une interprétation extensive des dispositions des traités. Cette limitation de la place de la Commission se retrouve aussi au niveau de l'autre instance supranationale, le Parlement européen.

Section II : Un contrôle parlementaire restreint.

Nous avons vu que le développement de l'exécutif européen dépendra dans une large mesure de la possibilité de se mettre d'accord sur la finalité politique de l'Union européenne[482]. Ce choix conditionnera aussi le rôle que les Etats entendront faire jouer au Parlement européen et la place laissée aux parlements nationaux. La question du rôle des parlements nationaux se pose dans toute forme de coopération intergouvernementale, notamment dans le cadre de la P.E.S.D. Cette question est d'autant plus importante dans un contexte où il y a relance de la méthode intergouvernementale dans l'Union et extension des pouvoirs exécutifs du Conseil[483]. En effet, la facette intergouvernementale du système européen se retrouve dans l'intensification du Conseil européen, la nomination d'un président du Conseil européen et de l'Union, la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères et le nécessaire renforcement du rôle des parlements nationaux. La méthode intergouvernementale a tendance à mettre à l'écart les parlementaires et à creuser le déficit démocratique[484]. La place des parlements nationaux, qui ont des compétences exclusives et distinctes dans le domaine de la défense, et du Parlement européen dépendra du choix dans l'évolution du processus d'intégration de l'Union européenne.

En dépit des multiples transformations institutionnelles de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O.[485] demeure la seule assemblée

---

[482] EYSKENS, « Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la P.E.S.D. -contribution de l'Assemblée à la Convention », Document A/1778, 4 juin 2002, www.assemblee-ueo.org.

[483] Propositions conjointes de M. Tony Blair et Gerhard Schröder en date du 27 février 2002 sur la réforme du Conseil. Rapport de Javier Solana, 7 mars 2002, « Préparer le Conseil à l'élargissement ».

[484] Le déficit démocratique est augmenté par l'emploi de la méthode fonctionnaliste qui implique que la construction européenne se fait par l'adoption de traités particuliers et de conventions spéciales. Ces accords sont négociés dans des conférences diplomatiques « plus secrètes que publiques », « à l'abri de l'intervention et du regard des citoyens et même, très souvent, de leurs élus convoqués seulement les uns et les autres - et encore, rarement les premiers - pour l'opération de ratification. » ROUSSEAU (Dominique), « Pour une constitution européenne », *Le débat*, n°108, janvier-février 2000, Gallimard, Paris, p. 58.

[485] L'Assemblée de l'U.E.O. se compose de 187 représentants parlementaires et d'un nombre équivalent de suppléants des 28 pays de l'U.E.O. Parmi ceux-ci, 115

parlementaire assurant un suivi des questions de défense en Europe. Elle est la contrepartie parlementaire du Conseil de l'U.E.O[486]. Le traité de Bruxelles de 1948 ne prévoyait pas la création d'une Assemblée et celle-ci ne fut créée qu'en 1954 par le traité de Bruxelles modifié. Seul l'article IX mentionne l'Assemblée en définissant ses relations avec le Conseil de l'U.E.O[487]. Contrairement aux instances parlementaires nationales, elle n'a ni fonction législative[488], ni fonction budgétaire et ne possède qu'une partie de la fonction de contrôle de l'exécutif qu'elle exerce en ayant la possibilité de désapprouver le Rapport annuel du Conseil si elle n'en est pas satisfaite[489] mais cela n'entraîne aucune conséquence institutionnelle. Elle ne peut infléchir l'action du Conseil de l'U.E.O. et ne peut non plus imposer ses décisions aux gouvernements nationaux qui protègent leurs prérogatives en matière de défense nationale. Contrairement au Parlement européen, avec lequel elle constitue une institution parlementaire,

---

représentants (et un nombre égal de suppléants) des dix Etats signataires du traité de Bruxelles modifié siègent de plein droit. Les pays membres envoient (par délégation) : 18 représentants pour l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, 12 représentants pour l'Espagne, 7 représentants pour la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal, 3 représentants pour le Luxembourg. Les représentants des 18 autres pays (six membres associés, cinq pays observateurs et sept pays associés partenaires) ont un droit de participation et de vote quasi illimité. Les pays membres associés envoient : 12 représentants pour la Pologne, la Turquie, 7 représentants pour la Hongrie, la République tchèque, 5 représentants pour la Norvège, 3 représentants pour l'Islande. Les pays observateurs ont la possibilité d'envoyer : 6 représentants pour l'Autriche, la Suède, 5 représentants pour le Danemark, la Finlande, 4 représentants pour l'Irlande. Enfin, les pays associés partenaires envoient : 2 représentants pour l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, 4 représentants pour la Bulgarie, la Slovénie, la Slovaquie, la Roumanie. www.assemblee-ueo.org.

[486] C'était l'organe central de l'organisation au sein duquel étaient prises toutes les décisions importantes. Il pouvait se réunir sous deux formes. D'une part, le Conseil des ministres réunissait les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de tous les Etats membres. Il se réunissait deux fois par an en session ordinaire et pouvait être convoqué en session extraordinaire lorsque des évènements internationaux le rendaient nécessaire. D'autre part, le Conseil permanent regroupaient les représentants permanents des pays membres auprès de l'U.E.O. Ce Conseil se rencontrait toutes les semaines. VAN ACKERE (Patrice), *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, P.U.F., Que sais-je ? 3023, 1995, p. 75.

[487] « Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une Assemblée composée des représentants des puissances du traité de Bruxelles à l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur ses activités ».

[488] Elle ne peut qu'adresser des recommandations et des avis au Conseil qui a l'obligation d'y répondre.

[489] Entre 1955 et 1995, cette procédure n'a abouti qu'en 1967 avec la désapprobation du douzième Rapport par une motion adoptée par 46 voix contre 0 et 3 abstentions. IMBERT (Armand), *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de Droit international, tome XLIV, 1968, p. 13.

l'Assemblée n'est pas élue au suffrage universel direct. Les parlementaires de l'U.E.O. représentent chaque Etat membre et non les « peuples réunis dans la Communauté »[490] comme c'est le cas au sein du Parlement, signe persistant de l'affirmation de la souveraineté des Etats signataires. Cette spécificité s'explique par le fait que l'U.E.O. exerce ses compétences essentiellement dans les domaines de la défense et de la sécurité où la souveraineté des Etats membres demeure.

Tant que le Traité de Bruxelles demeurera en vigueur, l'Assemblée de l'U.E.O. devra continuer d'exercer les droits et responsabilités que celui-ci lui assigne. L'Assemblée de l'U.E.O. n'a pas été intégrée dans l'Union européenne lors de la décision de Marseille[491] mais présente deux avantages essentiels : d'une part, elle accueille des représentants parlementaires d'Etats non-membres de l'organisation occidentale et, d'autre part, contrairement aux membres du Parlement européen, ses parlementaires accordent une importance majeure à la dimension sécurité-défense. Son principal atout est d'être un lieu de discussion des problèmes de défense européenne mais elle n'a aucun pouvoir dans ce domaine. L'avenir de l'Assemblée de l'U.E.O.[492] ne pourra évoluer que si ses relations avec le Parlement européen s'améliorent. Or, les parlementaires européens ont à cœur de garder leurs compétences en matière de sécurité et de défense et d'affirmer que le Parlement européen est la seule institution qui a les compétences et la légitimité pour exercer le contrôle parlementaire sur la P.E.S.D.

---

[490] Art. 189 du T.C.E.

[491] Réunion du Conseil des Ministres de l'U.E.O., Marseille, 19 novembre 2000, Documents d'actualité internationale, n°1, 1er janvier 2001, *La Documentation française*, Paris, pp. 14-16. Même si la P.E.S.C.D. est traitée dans le cadre de l'U.E., le Conseil de l'U.E.O. sera toujours tenu d'assurer l'exécution de toutes les tâches et obligations des Etats signataires énoncées dans le traité de Bruxelles modifié, ses protocoles et leurs annexes. En outre, l'obligation de présenter un rapport annuel à l'Assemblée continuera de s'appliquer tant que le traité de Bruxelles modifié demeurera en vigueur. Le Conseil aura toujours l'obligation de faire rapport à l'Assemblée sur tous les aspects concernant l'exécution des dispositions du traité, même si celles-ci sont mises en œuvre dans le cadre d'autres organisations.

[492] L'absence de représentation directe de l'Assemblée de l'U.E.O. dans la Convention de l'U.E. est également le signe de la marginalisation de cet organe parlementaire.

La dimension parlementaire de la P.E.S.D. demande une pleine implication du Parlement européen et des parlements nationaux à tous les stades de développement de cette politique. Si la conduite de la politique étrangère doit relever de l'exécutif, le recours à la force et le risque qu'elle implique pour les populations doivent s'appuyer sur une légitimité démocratique. Le Parlement européen a un rôle limité puisque, selon l'article 21 du T.U.E., il est essentiellement informé par la Présidence du Conseil et par le H.R. des développements de la P.E.S.D. et peut simplement soumettre des résolutions au Conseil dont il peut tenir compte lors de ses sessions[493] (§1). Le contrôle parlementaire dans le domaine de la défense s'exerce aussi par les parlements nationaux[494] qui doivent contrôler de manière permanente leurs gouvernements respectifs et donner leur approbation pour l'envoi et l'utilisation de forces armées nationales (§2).

---

[493] Le rapport du Groupe de travail VIII Défense de la Convention européenne a souligné la limitation des pouvoirs du Parlement européen en matière de P.E.S.C. Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », Convention européenne, Conv. 461/02, 16 décembre 2002. Dans un discours devant le Parlement européen, M. Michel Barnier, président du groupe de travail « Défense », a présenté ce rapport qui se décompose en deux parties. La première est un état des lieux de la défense européenne qui expose le contexte juridique, les lacunes de la P.E.S.D., la diversité des situations des Etats à l'égard des questions de défense et l'évolution du contexte stratégique. La seconde partie est consacrée aux recommandations qui doivent permettre à l'Union d'acquérir une véritable capacité de décision autonome en matière de défense, dans le respect des engagements pris au titre de l'Alliance atlantique. Ces recommandations s'articulent autour de 4 grands thèmes : la gestion des crises, la réponse à la nouvelle menace, le cadre institutionnel et les capacités et l'armement. Discours de M. Barnier devant le Parlement européen, Bruxelles, 20 décembre 2002, SPEECH/02/643. Points 72 et 73.

[494] « [s]'ils sont exercés de façon bien coordonnée, ces deux niveaux européen et national pourraient garantir un contrôle approprié et un suivi parlementaire adéquat à la fois horizontal (sur l'ensemble des thèmes et phases de la P.E.C.S.D.) et transversal (par rapport aux actions inter-piliers et aux moyens et mesures européens et nationales nécessaires pour mettre en place cette politique. » NAPOLITANO (Giorgio), « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », Commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen, A5-0023/2002, (2001-2023(INI)), 23 janvier 2002, p. 20.

§1. Le rôle limité du Parlement européen.

Le rôle du Parlement européen est limité dans le cadre de la P.E.S.D. La restriction du domaine d'intervention de cet organe communautaire va à l'encontre de la nécessité d'avoir un rôle croissant des institutions supranationales dans la définition du processus d'intégration. Le Parlement européen n'a, *de jure*, aucun rôle direct à jouer dans la P.E.S.D. Il n'a aucun pouvoir de décision. En effet, il ne bénéficie que d'un pouvoir d'information parfois entravé par les difficultés d'accès à certains documents (A). Toutefois, le Parlement européen peut voir sa sphère de compétence élargie en matière de budget (B).

A. L'information du Parlement européen entravée par les règles d'accès aux documents.

Le Parlement, en vertu de l'article 21 du T.U.E., n'est qu'informé de l'évolution de la P.E.S.D. et consulté sur « les principaux aspects » et « les choix fondamentaux » par la Présidence. Ces dispositions n'ont pas été interprétées dans la pratique comme imposant une obligation de consultation préalable et celle-ci ne se fait notamment que par la voie du débat annuel et après l'adoption des orientations générales pour les actions communes par le Conseil européen. Le Parlement européen a toujours cherché à augmenter ses pouvoirs par le biais de son règlement intérieur. Dans le domaine de la P.E.S.C., c'est grâce aux articles 103 et 104 de son règlement intérieur[495] que le Parlement souhaite renforcer les procédures de

[495] L'article 103 du règlement intérieur du Parlement européen traite de la consultation et de l'information du Parlement dans le cadre de la P.E.S.C. et prévoit qu'un « débat annuel a lieu sur le document consultatif établi par le Conseil présentant les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris leurs implications financières pour le budget de l'Union ». L'article 104 permet à la commission du Parlement européen compétente en matière de politique étrangère et de sécurité commune de « formuler des recommandations à l'intention du Conseil dans le cadre de sa compétence ». www.europarl.eu.int. En application de l'article 104 du règlement intérieur du Parlement européen, au cours de la séance du 22 septembre 2003, le Président du Parlement a annoncé que la commission des affaires étrangères, des

consultation et d'information. Le règlement prévoit l'organisation du débat annuel sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la P.E.S.D.

Dans son accord-cadre du 5 juin 2000[496], la Commission s'est engagée à prendre, dans l'exercice de ses compétences, des mesures pour améliorer la participation du Parlement européen[497]. Dans le cadre intergouvernemental de la P.E.S.D., le Conseil de l'Union européenne, chargé de la formulation et de la mise en œuvre de cette politique n'a pas d'obligation juridique de rendre compte au Parlement européen qui n'a que le droit de faire connaître son opinion à la présidence et d'être régulièrement informé par cette dernière et par la Commission sur l'évolution de la P.E.S.D.

En juillet 2000, le Conseil des ministres de l'U.E. a décidé d'interdire au public l'accès de documents confidentiels défense[498] ce qui a entraîné de vives réactions de la part du Parlement européen et d'Etats comme les Pays-Bas et la Suède. Par la suite, le Conseil a adopté un règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement Européen, du Conseil et de la

---

droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense avait été autorisée à établir une recommandation au Conseil sur la situation en Irak. Le Parlement européen recommande au Conseil de l'U.E. « d'adopter de toute urgence une position commune de l'Union européenne soulignant clairement qu'il importe de mobiliser l'aide internationale pour la stabilité et la reconstruction de l'Irak invite par conséquent le Conseil, compte tenu des responsabilités que devra par la suite assumer l'Union européenne, notamment dans le cadre de la reconstruction de l'Irak et invite le Conseil à désigner un représentant spécial de l'Union européenne en Irak. » BROK (Elmar), « Recommandation au Conseil sur la situation en Irak », 2003/2178 (INI), Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, 12 septembre 2003.

[496] Accord cadre du 5 juin 2000, point 16 : « [D]ans l'exercice des compétences que le traité lui confère en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la Commission prend des dispositions propres à améliorer la participation du Parlement européen dans ces domaines, de manière telle qu'elle puisse tenir compte des vues du Parlement dans la mesure du possible ». Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission tel qu'approuvé le 29 juin 2000 par la Conférence des présidents. Annexe XIII du règlement intérieur du Parlement européen www.europarl.eu.int

[497] Les recommandations faites par le Parlement sont la plupart du temps ignorées par le Conseil tandis que la Commission n'a pas cherché à impliquer l'Assemblée lorsqu'elle se trouvait en situation d'influer le processus de la P.E.S.C. TERPAN (Fabien), *op.cit.*, p. 414.

[498] Conseil Affaires Générales, Conclusions des Ministres, 10 juillet 2000, Bruxelles, *La politique étrangère de la France*, Juillet-août 2000, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 64-69.

Commission[499]. L'article 2§3 de ce règlement prévoit que le texte s'applique à tous les documents du Parlement, du Conseil et de la Commission, qu'ils soient émis ou reçus par eux, concernant tous les domaines d'activités[500]. Dans son paragraphe 1, l'article 28 admet de façon explicite que l'article 255[501] du T.U.E. est applicable aux dispositions touchant à la P.E.S.C.

---

[499] Règlement C.E. n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil mettant en œuvre l'article 255 T.U.E., *J.O.C.E.* n° L 145, 31 mai 2001, pp. 43-48. Le Parlement européen a formulé des observations sur l'application du règlement 1049/2001 dans sa Résolution du 14 mars 2002 sur la mise en œuvre par le Parlement européen, le Conseil et la Commission du règlement sur l'accès aux documents (B5-0131/2002).

[500] Selon le rapport sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 11 septembre 2003, la situation laisse encore à désirer. Le rapport identifie nombre de difficultés. Il s'agit notamment du Conseil européen, qui n'autorise pas l'accès sans réserve aux documents qu'il examine si ceux-ci n'ont pas fait préalablement l'objet de discussions au Conseil de ministres; de la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui estime ne pas être astreinte aux principes du règlement 1049/2001; du Conseil et de la Commission, qui n'autorisent pas l'accès direct aux actes préparatoires de la législation déléguée (par exemple, les propositions soumises par les comités qui secondent la Commission ou les propositions de mesures exécutives soumises au Comité des représentants permanents); du Conseil, qui n'autorise pas l'attribution des positions défendues par les délégations nationales dans le contexte du processus décisionnel: la suppression de ces informations, essentielles à la surveillance des positions gouvernementales, viole l'esprit et la lettre du règlement 1049/2001, qui autorise des exceptions en fonction de la teneur d'un document (article 4, paragraphe 7), mais non sur la base des activités des délégations nationales en leur qualité d'éléments du Conseil ; du Conseil, qui semble rejeter systématiquement toutes les demandes concernant les mesures antiterroristes en invoquant un des motifs énumérés à l'article 4, paragraphe 1 du règlement (cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique). En ce qui concerne le Conseil, le rapport regrette l'utilisation d'une nouvelle classification (« Diffusion limitée » ou « Diffusion restreinte ») et déclare qu'en conséquence les documents portant cette mention ne peuvent plus être versés dans la catégorie des documents « sensibles » (« Secret », « Très secret », « Confidentiel »). De plus, le Conseil et la Commission qui ont reçu un nombre inconnu de documents sensibles et a élaboré des documents sensibles ne les ont pas inscrits au registre. CASHMAN (Michael), « Rapport sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (application du règlement 1049/2001/C.E.)», 2003/2022(INI), Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, A5-0298/2003, 11 septembre 2003.

[501] Article 255 du T.U.E. : « Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.
Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil,

Toutefois, l'article 4 du règlement prévoit des exceptions à ce principe selon lequel « l'accès devient la règle, alors que la confidentialité est désormais l'exception »[502]. Ce droit d'accès se trouve limité dans le cas où l'intérêt public est menacé notamment dans les domaines de la défense, des affaires militaires et des relations internationales.

Le 23 octobre 2002, le Parlement européen a approuvé le rapport du député Elmar Brok[503] sur la conclusion d'un accord inter institutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen aux documents sensibles du Conseil sur la sécurité et la défense et les modifications à apporter au règlement. Après plusieurs années de négociations, cet accord comble une lacune apparue après l'adoption du règlement sur l'accès du public aux documents des institutions européennes. En effet, concernant les documents classés confidentiels, secret ou top secret[504], le Parlement européen était sujet aux mêmes restrictions que le public. Le nouvel accord prévoit que le Président du Parlement européen ainsi qu'un comité spécial présidé par le Président de la Commission des affaires étrangères et composé de quatre membres désignés par la Conférence des présidents, soient informés par la Présidence du Conseil ou par le Haut représentant du contenu des documents sensibles lorsque ceux-ci sont nécessaires au Parlement européen dans l'exercice de son rôle démocratique. Le Président du Parlement européen et le comité spécial peuvent demander à consulter les documents concernés mais avec une grande restriction puisqu'ils ne

---

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. »

[502] FERAL (Pierre-Alexis), « L'accès du public aux documents des institutions communautaires : la consécration d'un droit fondamental de l'U.E. », *Europe*, n°7, juillet 2001, Edition du Juris-Classeur, France, p.6.

[503] Document A5-0326/2002, Parlement européen, 23 octobre 2002.

[504] Selon une décision du Conseil, sont classifiées top secret les informations dont la divulgation non autorisée « pourrait causer un préjudice extrêmement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats membres. » (article 2, 1. a) ; secret les informations dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'U.E. ou d'un ou plusieurs de ses Etats membres (article 2, 1.b) ; confidentiel les informations dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'UE ou d'un ou plusieurs de ses Etats membres (article 2, 1 c) ; restreint les informations dont la divulgation non autorisée serait inopportune ou prématurée (article 2, 1 d). Décision 2000/C 239/01 du 27 juillet 2000, *J.O.C.E.*, 23 août 2000.

peuvent le faire que dans les locaux du Conseil. Des procédures d'information, de consultation et/ou de transmission au Parlement sont prévues selon le degré de confidentialité du document. Concernant les informations originaires d'un Etat tiers ou d'une organisation internationale, celles-ci ne sont transmises qu'avec l'accord des autorités émettrices. De même, les Etats membres de l'Union peuvent décider de restreindre la diffusion des documents classés. Toutes ces mesures sont sources de limitation du pouvoir de contrôle du Parlement européen.

Il est prévu que l'accord inter institutionnel entre le Parlement européen et le Conseil puisse faire l'objet d'un réexamen au bout de deux ans, à la demande d'une des deux institutions, après évaluation de son application pratique. Cet accord s'accompagne d'une adaptation du règlement du Parlement et de l'établissement de mécanismes et de mesures de sécurité pour la réception, le traitement confidentiel des informations sensibles dans l'enceinte du Parlement. Si ces nouvelles mesures permettent de mieux associer le Parlement européen à la P.E.S.D., elles restent toutefois limitées et ne sont pas suffisantes pour que le Parlement européen puisse exercer son contrôle démocratique. En effet, l'accès aux documents est réservé à un groupe restreint de personnes qui doivent être à chaque fois désignées et la consultation ne peut se faire que dans des conditions très précises. Ces limitations risquent de « décourager » les parlementaires qui voudraient avoir accès à ces documents.

Les difficultés de consultation des documents liés à la défense s'accompagnent de la réticence du Conseil à informer le Parlement européen des opérations en cours. Ainsi, dans le cadre de la mise en place de l'opération « Allied Harmony », le Parlement européen a déploré ne pas avoir été préalablement informé sur le mandat, les capacités nécessaires et les incidences financières de la mission, conformément à l'article 21 du T.U.E.[505]. Les députés européens ont rappelé que toute opération de gestion de crise menée dans le cadre de la P.E.S.D. doit être approuvée par le Parlement européen, seul organe démocratique élu directement au niveau

[505] Proposition de résolution, B5-0157/2003, *Le point de la session*, PE 325.238, Mars I, 2003, 13 mars 2003.

européen. Ils ont appelé à une plus grande transparence du mandat et des objectifs des missions menées dans le cadre de la P.E.S.D. Le Parlement européen a également regretté de ne pas avoir été informé à temps de la sécurité sur le terrain pour les troupes déployées, de la taille des forces, de leur composition et équipements ainsi que des rapports entre les forces européennes sous contrôle de l'U.E. et celles de l'O.T.A.N. dans la région. Il a aussi rappelé qu'il tient à être mis au courant du fonctionnement des structures de commandement et de la coopération entre les civils et les militaires associés dans une telle mission. Dans son rapport d'initiative[506], le Parlement européen a insisté de nouveau pour être informé par le Conseil de toutes les actions engagées dans le cadre de l'opération « Allied Harmony » en Macédoine et du commandement de la S.F.O.R. en Bosnie-Herzégovine. Il a souhaité connaître ces actions après chaque réunion du Conseil Affaires Générales, notamment en ce qui concerne le mandat et les capacités, y compris l'accès éventuel aux structures de l'O.T.A.N. et les incidences financières. Afin d'augmenter ses pouvoirs, le Parlement européen souhaite donc être tenu au courant beaucoup plus souvent que les textes ne le prévoient.

L'article III-205 de la Constitution reprend et modifie l'article 21 du T.U.E. en prenant en compte la fusion des fonctions du Haut Représentant et du Commissaire pour les relations extérieures. « La Présidence » et « la Commission » ont été remplacées par « le Ministre des Affaires étrangères ». Le Parlement européen peut adresser des « questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil des ministres et du ministre des Affaires étrangères de l'Union ». De plus, il est précisé que le Parlement européen procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, « y compris la politique de la sécurité et de défense ». Cette formule a été introduite pour rendre plus explicite le champ couvert par l'article III-205. Le paragraphe 1 de l'article précise que le Parlement européen est tenu informé « régulièrement » ce qui signifie que l'information et la consultation devraient se faire aussi souvent et aussi tôt

[506] MORILLON (Philippe), « Nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense : priorités et lacunes », Parlement européen, A5-0111/2003, 10 avril 2003.

que possible et pas seulement dans le cadre du débat annuel mis en place par le paragraphe 2 de l'article. L'obligation de consultation régulière sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la P.E.S.D. et d'information peut être considérée comme une meilleure prise en compte du Parlement européen mais il n'a pas été possible d'établir la responsabilité directe du Conseil à l'égard du Parlement européen, ce dernier n'ayant pas le pouvoir de contrôler une politique de défense qui est basée sur les décisions collectives des pays membres, elles-mêmes contrôlées par leurs parlements nationaux. En tant qu'organe communautaire, le Parlement européen n'a aucune influence sur le processus d'élaboration de la P.E.S.D. ni aucun contrôle sur elle, laissant le rôle principal aux instances intergouvernementales. Toutefois, le Parlement souhaite jouer un plus grand rôle, en matière de P.E.S.D., dans le domaine budgétaire.

B. Les pouvoirs du Parlement européen en matière de budget.

Les dépenses de la P.E.S.C. sont traitées comme des dépenses ne découlant pas obligatoirement du traité. C'est un accord du 16 juillet 1997[507], signé à Strasbourg, entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission qui prévoit que, chaque année, le Parlement et le Conseil doivent parvenir à un accord sur les dépenses opérationnelles[508] de la P.E.S.C. à imputer au budget des Communautés[509]. Ce n'est que dans le cadre des dépenses administratives liées aux nouvelles structures politico-militaires que le Parlement a un rôle à jouer dans la P.E.S.D. puisque ces dépenses sont budgétisées conformément à l'article 28 du T.U.E. ; c'est

---

[507] *J.O.C.E.* n°C286/80 du 22 septembre 1997.

[508] Ces deux institutions doivent aussi décider de la répartition du montant des dépenses entre les articles du chapitre P.E.S.C. du budget. Il faut distinguer les dépenses administratives (dépenses de personnel et de fonctionnement administratif de l'institution) qui sont automatiquement à la charge du budget des Communautés des dépenses opérationnelles. FAVRET (Jean-Marc), *Droit et pratique de l'Union européenne*, Paris, Gualino Editeur, Manuel, 3ème édition, 2001, pp. 195-196.

[509] Avant le Traité d'Amsterdam, les dépenses opérationnelles étaient assurées par les Etats membres sauf si le Conseil en décidait autrement à l'unanimité. Dans la pratique, les dépenses étaient mises à la charge du budget communautaire. Le Traité d'Amsterdam a renversé la règle et l'a rendue conforme à la réalité.

donc l'un des seuls moyens de permettre le contrôle démocratique de la P.E.S.D.

L'accord inter-institutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur « la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire » signé le 6 mai 1999 remplace l'accord de 1997[510]. Les institutions doivent se concerter pour parvenir à un accord sur le montant des dépenses opérationnelles à imputer au budget des Communautés et sur leur répartition. La Présidence doit informer régulièrement le Parlement européen de l'évolution et de l'exécution des actions P.E.S.C. Les dépenses afférentes aux opérations ayant des implications militaires ou celles ayant trait au domaine de la défense sont à la charge des Etats membres[511], selon une répartition fondée sur le P.N.B. à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité. La distinction entre les dépenses ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et les autres connaît deux raisons principales. Il s'agit d'une part de ne pas faire supporter ces dépenses aux Etats neutres. D'autre part, c'est un moyen de les soustraire au contrôle du Parlement afin qu'il ne serve pas de son pouvoir budgétaire pour remettre en cause des décisions intergouvernementales dans le cadre d'une procédure communautaire.

Le Conseil affaires générales du 17 juin 2002[512] a approuvé le cadre général du financement des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, conformément à l'article 28 du T.U.E. Le Conseil européen de Séville des 20 et 21 juin 2002[513] a entériné le rapport de la présidence concernant la P.E.S.D. Le financement est fondé sur la combinaison de trois éléments. Il s'agit tout d'abord des coûts communs,

---

[510] *J.O.C.E.* n°C 172/1 du 18 juin 1999.
[511] Dans le rapport sur la « Nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense. Priorités et lacunes », adopté le 10 avril 2003, les députés européens proposent que les coûts communs des opérations militaires, dans le cadre de la P.E.S.D., soient couverts par le budget communautaire, ce qui impliquerait une modification de l'article 28 du T.U.E. MORILLON (Philippe), « Nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense. Priorités et lacunes », Rapport d'initiative A5-0111/2003, Parlement européen, 10 avril 2003.
[512] *La politique étrangère de la France*, mai-juin 2002, La Documentation française, Paris, pp. 98-100.
[513] *Bulletin U.E.*, 6-2002, pp. 8-24.

c'est-à-dire des coûts qui ne peuvent pas être imputés aux différents Etats membres participant à une mission. Il s'agit ensuite des coûts concernant le transport des forces pour lesquels le Conseil devra décider au cas par cas, au moment de lancer une opération et en tenant compte des conditions particulières de cette opération, s'ils feront l'objet d'un financement commun. Enfin, tous les autres coûts[514] seront considérés comme des coûts individuels que chaque Etat assumera dans le cadre de sa propre intervention[515]. Cette solution est provisoire et doit être révisée après la fin de la première opération ou au plus tard fin juin 2004. Le Parlement européen n'a pas de pouvoir budgétaire dans ces financements relevant des Etats membres ou concernant les coûts communs. Ces coûts font l'objet d'arrangements financiers établis au cas par cas par le biais d'une décision du Conseil prise à l'unanimité. Alors que le budget est un domaine dans lequel le Parlement européen a normalement un pouvoir étendu, dans le cadre du financement de la P.E.S.D., il est dépourvu de ses prérogatives essentielles. Ce sont principalement les Etats et le Conseil qui décident.

Toutefois, le Parlement européen tente d'intervenir dans la procédure d'adoption du budget qui est complexe et fait l'objet de nombreuses négociations entre les différents organes européens. Il est important d'étudier cette procédure pour la P.E.S.C. dans son ensemble puisque les moyens mis à la disposition de la P.E.S.C. ont une incidence sur la définition de la politique de défense commune. En effet, les orientations générales décidées en matière de P.E.S.C. servent de cadre et de préalable à la P.E.D.

La première étape est l'approbation de l'avant-projet de budget par la Commission. Dans le cadre de la procédure budgétaire pour 2003, la

---

[514] Certaines dépenses, telles que les salaires du personnel, les équipements et l'hébergement sont toujours à la charge des Etats et ne sont pas prises en compte dans la détermination du budget d'une opération.

[515] Dans le cadre de la relève par l'U.E. de la mission réalisée par l'O.T.A.N. dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, un comité des contributeurs a été institué pour l'opération. Le budget relatif aux coûts communs liés à l'opération s'élève à 6,2 millions d'euros et est géré par le biais d'un mécanisme spécifique de financement. Les coûts qui ne sont pas communs sont pris directement en charge par les pays participants, chaque État assumant les coûts afférents à sa propre intervention. Le Parlement européen doit être tenu informé du financement des dépenses qui le sont sur une base commune. Proposition de résolution, B5-0157/2003, *Le point de la session*, PE 325.238, Mars I, 2003, p. 16.

Commission a approuvé cet avant-projet le 30 avril 2002[516]. Dans le domaine des relations extérieures qui couvre la P.E.S.C., les crédits d'engagements proposés s'élèvent à 4,912 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,3% par rapport au budget 2002. La plus grande part revient à l'Asie dans le cadre de l'engagement global que la Commission a pris en faveur de l'Afghanistan lors de la conférence des donateurs de Tokyo en janvier 2002[517].

L'avant-projet est ensuite soumis pour une première lecture au Conseil. Pour 2003, le Conseil a établi un projet de budget qui s'élève à 99,548 milliards d'euros en crédits pour engagements et à 96,992 milliards d'euros en crédits pour paiements. Par rapport à l'avant-projet, le Conseil a procédé à un certain nombre de coupures notamment dans la rubrique 4 concernant les dépenses P.E.S.C. mais a aussi renforcé les crédits pour le Timor-Oriental et la P.E.S.C. Ce projet[518] est présenté pour une première lecture au Parlement européen. Pour la procédure budgétaire 2003, cette première lecture a eu lieu le 24 octobre 2002[519]. Le Parlement européen a décidé de porter le projet de budget à 100,19 milliards d'euros en crédits pour engagement et à 99,93 milliards d'euros en crédits pour paiements. Dans le domaine des politiques extérieures, le Parlement a prévu 30 millions d'euros pour la P.E.S.C. et 10 millions pour la Mission de police de l'Union européenne dans les Balkans. Il a aussi augmenté les crédits pour le déminage et le Timor-Oriental. Dans son rapport sur la procédure budgétaire 2003[520], le Parlement a rappelé une nouvelle fois l'insuffisance des crédits prévus dans les perspectives financières pour la rubrique actions extérieures. Il souligne l'impossibilité de financer tous les besoins afférents aux actions extérieures à cause des contraintes auxquelles est soumise la rubrique 4. Toutefois, le Parlement s'est dit prêt à financer ces besoins dans

---

[516] SEC(2002) 464, *Bull.* 4-2002, point 1.7.1.
[517] *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, Commission européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, point 948.
[518] La Commission peut introduire des lettres rectificatives au projet du Conseil avant que celui-ci ne soit présenté au Parlement européen.
[519] Bull. 10-2002, point 1.7.2.
[520] FÄRM (Göran), STENMARK (Per), « Procédure budgétaire 2003 : section III et autres sections, Rapports A5-0350/2002 et A5-0351/2002, *Le point de la session*, PE 319.461, octobre II, 2002, David Harvey éditeur, Bruxelles, pp. 24-31.

le respect de l'accord inter institutionnel du 6 mai 1999[521] et à condition que le Conseil accepte d'engager des négociations dans ce sens avant la seconde lecture. De plus, le Parlement ne prévoit de revoir sa position sur une augmentation des fonds accordés aux dépenses P.E.S.C. que si des modalités d'information et de participation du Parlement en matière de politique étrangère sont dégagées avec le Conseil.

Le projet de budget est soumis à une seconde lecture du Conseil qui a été précédée d'une réunion de concertation avec le Parlement européen le 25 novembre 2002[522], conformément à la demande qu'il avait faite lors de la première lecture du budget. Le Conseil et le Parlement ont accepté d'inscrire dans le budget un montant total de 47,5 millions d'euros pour la P.E.S.C. Ce montant a été négocié dans le cadre de la déclaration commune sur le financement de la P.E.S.C. qui prévoit une plus grande transparence et une meilleure information du Parlement européen.

Enfin, le budget général pour 2003 a été adopté le 19 décembre 2002 après une seconde lecture du Parlement européen[523]. Le budget voté se chiffre à 99,686 milliards d'euros en crédits pour engagements et à 97,513 milliards d'euros en crédits pour paiements. Pour les actions extérieures, les crédits d'engagements sont en hausse de 1,7% par rapport à 2002. Le montant prévu pour la P.E.S.C. atteint 47,5 millions d'euros.

Le Parlement européen a donc pu influencer la procédure budgétaire en soumettant l'augmentation des crédits P.E.S.C. à ses conditions. Il souhaitait être tenu mieux informé par le Conseil. La négociation d'un accord prévoyant un devoir d'information du Conseil au Parlement européen a permis l'adoption du budget 2003. Toutefois, la commission des budgets du Parlement européen a déploré que cet accord n'ait pas été respecté concernant les aspects financiers de l'action P.E.S.D. en Macédoine et a prié le Conseil de fournir ces informations en question afin de respecter l'accord. A défaut, la commission des budgets a décidé de s'abstenir de prendre une

---

[521] *J.O.C.E.* n°C 172/1 du 18 juin 1999.
[522] *Bulletin U.E.*, 11-2002, point 1.7.1.
[523] *Bulletin U.E.*, 12-2002, point 1.7.2.

décision définitive pour les dépenses 2004 au titre de la P.E.S.C. En conclusion, le Parlement doit toujours négocier avec le Conseil pour pouvoir influencer la procédure budgétaire et ne dispose pas de pouvoir automatique. En demandant à être consulté sur les actions entraînant des dépenses, le Parlement revendique un rôle accru dans le système institutionnel général de la P.E.S.C. Cependant, en retardant la mise à disposition des moyens financiers, il court le risque de réduire à néant le bénéfice de l'action commune.

La Constitution maintient l'interdiction de mettre à la charge du budget général de l'Union les dépenses relatives à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Ces dépenses restent à la charge des Etats membres selon la clé du P.N.B. Les premières opérations conduites en Macédoine et en République démocratique du Congo ont fait apparaître l'intérêt qu'il y aurait pour l'Union à disposer d'un mécanisme permanent de financement pour les coûts communs liés à ces opérations. La Constitution prévoit donc l'adoption d'une décision européenne garantissant un accès rapide aux crédits de budget destinés au financement d'urgence d'initiatives concernant les activités préparatoires des missions de Petersberg. Par ailleurs, un fonds de lancement constitué de contributions des Etats membres est institué pour le financement des activités préparatoires des missions de Petersberg qui ne sont pas prises en charge par le budget général de l'Union. Selon l'article III-215, les modalités de fonctionnement de ce fonds sont arrêtées par le Conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée.

Le Conseil a décidé d'instituer un mécanisme dénommé Athéna[524] visant à donner une base plus permanente au financement d'opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou de défense et à réduire le temps que prend l'Union pour en lancer le financement. Athéna agit au nom des Etats membres participants ou contributeurs. Ce mécanisme dispose de la capacité juridique nécessaire notamment pour détenir un compte bancaire, acquérir, détenir ou aliéner des biens, conclure des contrats ou arrangements administratifs et ester en justice.

---

[524] Décision du 23 février 2004. *J.O.* L 63 du 28 février 2004.

L'administrateur d'Athéna évalue avec le concours de l'Etat-major de l'Union et, s'il est en fonction, du commandant de l'opération, le montant de référence estimé nécessaire pour couvrir les coûts communs de l'opération pour al période envisagée. Ensuite, l'administrateur soumet ce montant par l'intermédiaire de la présidence aux instances du Conseil chargées d'examiner le projet d'action commune ou de décision. Ce mécanisme devrait permettre de faciliter le lancement des opérations de l'Union et rendre plus efficace l'utilisation de l'argent qui est consacré aux questions militaires[525].

En conclusion, le Parlement européen ne peut exercer de véritable contrôle sur les actes de la P.E.S.D. à cause du non accès automatique aux documents, dû à la réticence du Conseil. De même, son contrôle budgétaire est restreint en matière de dépenses de défense qui relèvent en grande partie des Etats membres ou font l'objet d'arrangements financiers établis par le biais d'une décision du Conseil prise à l'unanimité, restant ainsi dans le domaine de l'intergouvernemental. Pourtant, différentes initiatives[526] ont été lancées pour combler le déficit démocratique créé en matière de P.E.S.D.[527] par le faible rôle joué par le Parlement européen mais aucune n'a été suivie lors du Conseil de Nice[528]. Durant la phase de préparation de

---

[525] Pour sa part, le député européen M. Lagendijk propose que les ressources financières qui sont utilisées par les Etats membres passent graduellement à l'Union européenne. Ainsi, dans ce cadre-là, le Parlement pourrait mieux exercer son contrôle démocratique sur la politique de défense, contrôle démocratique qui doit aussi garantir davantage d'efficacité à une telle politique. MORILLON (Philippe), *op.cit.*

[526] L'Assemblée de l'U.E.O. a proposé que la création, au sein de l'Union, d'une assemblée européenne de sécurité et de défense composée de délégations des parlements nationaux des pays membres de l'Union, des pays candidats à l'adhésion à l'Union et des membres européens de l'O.T.A.N. non membres de l'Union. Toutefois, cette solution ne fut pas retenue. Recommandations 664 et 666 du 5 juin 2000, www.assemblee-ueo.org.

[527] « [A]près Laeken, personne ne l'[la réflexion sur l'avenir de l'Europe] imagine plus sans la forte implication des parlements européens et nationaux. D'abord parce que l'Europe n'est plus depuis longtemps une relation entre les seuls Etats, mais aussi entre leurs peuples. Mais aussi parce que je ne vois plus sans la juxtaposition des positions nationalistes le souffle ni l'imagination nécessaires à une réflexion refondatrice. » Président de la Commission, Romano Prodi, dans son discours au Parlement européen le 13 février 2001.

[528] La XXIIIème C.O.S.A.C. a formulé des propositions de mesures à adopter conformément au titre V du traité U.E. mais ces demandes n'ont pas été prises en considération dans le cadre de la C.I.G. NAPOLITANO (Giorgio), « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de

ce Conseil, le Parlement européen a demandé l'élargissement de ses compétences en matière de P.E.S.D. mais cette proposition fut déclinée et la présidence française refusa de mettre à l'ordre du jour la question de la dimension parlementaire de la P.E.S.D.[529]. La Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen a adopté un avis à transmettre à la Commission des affaires constitutionnelles sur les propositions du Parlement européen en vue de la C.I.G. Elle préconise que soit établie, après le transfert des fonctions de l'U.E.O. à l'U.E. pour l'exécution des missions de Petersberg « une nouvelle disposition prévoyant la participation parlementaire en ce qui concerne le second pilier, par exemple sous forme d'une assemblée conjointe des parlements nationaux et du Parlement européen. »[530]. A Nice, les Etats membres ont pris conscience de la nécessité de mettre en place une autre architecture pour faire face à la nouvelle Union européenne élargie, en reconnaissant un rôle aux parlements nationaux, rôle qui devra être défini d'ici la C.I.G. de 2004.

§2 : Les modalités de participation des parlements nationaux au niveau européen.

Ce sont les parlements nationaux qui ont le rôle le plus large à jouer dans la construction et le contrôle de la P.E.C.S.D., puisque ce sont eux qui contrôlent l'élaboration et la mise en œuvre par les gouvernements de cette politique dans le cadre du deuxième pilier. Dans chaque Etat, ce sont les élus qui, au sein des parlements nationaux, décident des budgets consacrés à la défense, de l'envoi de soldats dans les zones de crise et s'assurent que

---

la construction européenne », Commission des affaires constitutionnelles, A5-0023/2002, (2001/2023(INI)), point 16.

[529] HILGER (Michael), « Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Politique étrangère*, n°2, Avril-juin 2002, Paris, pp. 458-459.

[530] BROK (Elmar), Avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles sur les propositions du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale, 14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825(CNS)), 28 février 2000.

les gouvernements agissent dans le cadre de leur mandat. Selon les régimes, le rôle des Parlements nationaux est plus ou moins important, allant de la simple information à la soumission de la décision de déploiement. Les parlements tentent de renforcer leurs droits d'information et de codécision et souhaitent pour ce faire élargir leurs accès à l'information au niveau de l'U.E.[531]. Les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne expriment[532] régulièrement le souhait de participer davantage aux activités de l'U.E. et de pouvoir donner leur avis sur les questions qui les intéressent particulièrement[533]. Or, le processus d'intégration communautaire a tenté d'écarter les parlements nationaux du processus de décision communautaire[534]. Le protocole annexé au Traité sur l'Union européenne portant sur le rôle des parlements nationaux dans l'U.E.[535] prévoit que les parlements nationaux reçoivent en temps utile des informations sur les projets de loi et les propositions émanant du Conseil et de la Commission. Toutefois, aucune des dispositions du Protocole sur le rôle des parlements nationaux ne concerne le Titre V, les dispositions relatives à la P.E.S.D. étant ainsi exclues de l'obligation d'information[536].

---

[531] TRONCHO (Mafalda), « Le contrôle des Parlements nationaux sur les forces armées dans les missions internationales », Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, Rapport, document A/1762, 4 décembre 2001, www.assembly.weu.int.

[532] NAVARRO (Arnau), VASILESCU, « La dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponses aux questions parlementaires dans les pays de l'U.E.O. », Document A/1780, 5 juin 2002, www.assemblee-ueo.org.

[533] En Italie, par exemple, la question du contrôle parlementaire a été posée par le vice-président de la commission des affaires étrangères, M. Servello, qui a souligné que « les problèmes soulevés nécessitent bien d'autres précisions au sein du parlement : en effet, les décisions intergouvernementales prises à Helsinki doivent logiquement trouver une suite à travers une information constante et ponctuelle du parlement, qui ne peut pas être mis devant le fait accompli dans un domaine d'importance primordiale comme la politique étrangère et de défense nationale». Commission des affaires étrangères du Sénat, séance du 12 janvier 2000, question 3/03335, www.parlamento.it.

[534] LEQUILLER (Pierre), « Un projet de la Convention, en demi-teinte, pour l'approfondissement des contributions des Parlements nationaux dans l'Union européenne », *Les cahiers de la P.E.S.C.*, n°4, février 2004, Economica, Paris, p. 87.

[535] Déclaration 23 relative à l'avenir de l'Union, *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 290.

[536] NAPOLITANO (Giorgio), « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », Commission des affaires constitutionnelles, A5-0023/2002, (2001/20023(INI)), 23 janvier 2002, p. 20. Dans son rapport, M. Morillon propose que l'article 21 du traité

La nécessité de disposer d'un cadre institutionnel permettant la confrontation et le suivi des politiques intergouvernementales doit se placer dans le cadre de la nouvelle architecture européenne. La conduite de la politique étrangère et de défense de l'Union relève de la branche exécutive, elle-même expression de gouvernements démocratiques. Les prérogatives importantes de l'exécutif nécessitent un contrôle démocratique de l'action de l'U.E. Dans ce système, le Parlement européen doit pouvoir exprimer ses préoccupations et formuler des suggestions dans ce domaine. S'il ne peut le faire, les parlements nationaux doivent être plus pleinement associés à la P.E.D. Cette collaboration peut se faire de plusieurs façons[537]. Il peut s'agir du développement d'une instance de type C.O.S.A.C. (A) ou de la création d'une seconde chambre (B).

A. Les modèles sans compétence de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen.

L'avenir de la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de la politique de sécurité et de défense européennes pourrait passer par une organisation du type de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (C.O.S.A.C.)[538] avec la création d'un secrétariat

---

sur l'Union européenne qui prévoit la consultation et l'information du Parlement européen, soit étendu à la politique de défense, ce qui est déjà le cas en pratique lorsque le ministre de la Défense de la Présidence rend compte devant le Parlement européen. MORILLON (Philippe), Rapport sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense. Priorités et lacunes, A5-0111/2003, (2002/2165(INI)), 27 mars 2003, point 61.

[537] CHEVALIER (Pierre), MAHOUX (Philippe), « Le débat sur l'avenir de l'Union européenne. Un état de la situation », Rapport pour le Président du Conseil européen, 12 décembre 2001.

[538] M. Poncelet a énoncé, lors du déjeuner de la XXIII[e] C.O.S.A.C., le 16 octobre 2000, les différentes possibilités qui peuvent s'offrir à l'U.E. pour résoudre la question de la dimension parlementaire : Tout d'abord, « l'un des moyens de rapprocher l'Europe de ses citoyens réside dans une meilleure implication des parlements nationaux dans le processus communautaire. Telle est la raison d'être de la C.O.S.A.C. ». Il conclut en disant que « [l]a triple fonction parlementaire de participation au processus législatif, de contrôle de l'exécutif et de réflexion prospective serait considérablement enrichie dans l'Union européenne par l'instauration du bicamérisme. » www.cosac.org.

permanent. Le protocole annexé au Traité sur l'Union européenne portant sur le rôle des parlements nationaux dans l'U.E. reconnaît à la C.O.S.A.C. le droit de soumettre des contributions communes ayant trait aux activités législatives de l'U.E. dans le domaine législatif et aux initiatives qui ressortissent au troisième pilier. Or, dans la composition de la C.O.S.A.C.[539], nous retrouvons des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. L'Union européenne reconnaît ainsi aux membres des parlements nationaux un droit de participation, même limité, aux activités communautaires. Ce principe devrait s'appliquer a fortiori à leur participation commune au domaine purement intergouvernemental, où les décisions sont prises dans les capitales des Etats membres, comme c'est le cas des questions du ressort de la P.E.S.C.D.

La C.O.S.A.C. a été créée en mai 1989[540] lorsque la Conférence des présidents de parlements décida de renforcer la coopération entre les commissions aux affaires européennes des parlements nationaux. La C.O.S.A.C. était au départ un simple forum dont la tâche était de promouvoir l'échange d'informations[541]. En novembre 1989[542], les chefs d'Etat et de gouvernement décidèrent de renforcer le rôle des parlements nationaux[543] avec le traité d'Amsterdam et de formaliser la coopération en

---

[539] La C.O.S.A.C. est composée de six représentants de chacun des Etats membres et de six représentants du Parlement européen. Les représentants des parlements nationaux sont le plus souvent les présidents et d'autres membres éminents des commissions aux affaires européennes. Le Parlement européen envoie en règle générale deux vices-présidents qui sont responsables des relations avec les parlements nationaux ainsi que le président de la Commission des affaires constitutionnelles. Les trois autres représentants sont désignés spécialement selon l'ordre du jour de la C.O.S.A.C. Cette conférence se réunit deux fois par an dans le pays qui assure la présidence de l'Union européenne. La réunion se déroule généralement juste avant le Conseil qui a lieu tous les six mois entre les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze.

[540] La C.O.S.A.C. des 18 et 20 mai 1989 a incité les organes spécialisés de chaque parlement national de la Communauté à se rencontrer pour débattre collectivement et régulièrement de problèmes qui leur sont communs. www.cosac.org/fr.

[541] Conférence des présidents des parlements nationaux de l'Union européenne, « Le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes », Rapport de Ivar Hansen, Madrid, 7 et 9 juin 2002, www.cosac.org/fr.

[542] A Paris, lors de la C.O.S.A.C. des 16 et 17 novembre 1989, les représentants des commissions aux affaires européennes se réunirent pour la première fois avec des représentants du Parlement européen. www.cosac.org/fr.

[543] Lors de la C.O.S.A.C. de Paris, il y eut de nombreuses divergences de vues entre les Parlements nationaux sur la question des rôles respectifs du Parlement européen et des Parlements nationaux. Les petits Etats étaient plutôt favorables à

inscrivant la C.O.S.A.C. dans un protocole à caractère obligatoire[544]. C'est dans l'objectif d'appliquer le protocole que la C.O.S.A.C. a adopté son règlement intérieur qui élimine le consensus du fonctionnement de la Conférence[545].

Bien qu'elle n'ait aucune compétence formelle, la C.O.S.A.C. peut, selon l'article 10 alinéa 1 de son règlement, soumettre des « contributions » aux institutions de l'Union européenne[546]. Cet organe a un impact très limité et on peut douter de l'efficacité de ses travaux puisque les points de vue de la C.O.S.A.C., qui sont toujours adoptés à l'unanimité, ne sont pas contraignants pour les parlements nationaux. Toutefois, il faut noter l'importance de la C.O.S.A.C. en tant que lieu de rencontre et d'échange d'informations et d'expériences. Afin de mieux mettre en valeur les possibilités de la C.O.S.A.C., il serait nécessaire que cet organe soit doté d'un secrétariat permanent permettant ainsi de garantir la continuité des

---

une augmentation des compétences du Parlement européen alors que les grands Etats, tels que la France et le Royaume-Uni souhaitaient le renforcement des pouvoirs au plan national. SAULNIER (Emmanuelle), *La participation des parlements français et britanniques aux Communautés et à l'Union européenne. Lecture parlementaire de la construction européenne*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 108, 2002, p. 796.

[544] La XXIème C.O.S.A.C. qui s'est réunie à Helsinki du 10 au 12 octobre 1999 a adopté le règlement de la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne, marquant ainsi sa vocation à s'occuper autant des matières relevant des piliers intergouvernementaux que du pilier communautaire. J.O.C.E., C. 175/1, 24 juin 2000.

[545] L'article 10.5 du règlement intérieur prévoit que « la contribution est adoptée à l'unanimité des délégations présentes à la réunion. Les abstentions de délégations n'empêchent pas l'adoption de la contribution. » Cette disposition signifie qu'une contribution est adoptée à l'unanimité des délégations et non des parlementaires ce qui rend plus facile l'adoption de ces textes. Pour un développement des divergences de vue quant au rôle de la C.O.S.A.C. entre la France et le Royaume-Uni, SAULNIER (Emmanuelle), *op.cit.*, pp. 832-834. Pour le parlement français, la C.O.S.A.C. devait être un lieu de renforcement potentiel de ses pouvoirs de contrôle alors que le Parlement britannique ne la considère que comme un lieu d'échanges et de rencontres parlementaires.

[546] La C.O.S.A.C. a le pouvoir d'examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Les contributions soumises par la C.O.S.A.C. sont transmises aux institutions européennes, c'est-à-dire au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Commission. La plupart des nouveaux pays adhérents à l'U.E. sont de « récentes »[546] démocraties qui attachent beaucoup d'importance aux contacts interparlementaires et apprécient les possibilités de contact offertes par les réunions de la C.O.S.A.C. TRONCHO (Mafalda), *op.cit.*, point 19.

travaux. Ceux-ci pourraient être orientés en premier lieu vers l'étude des «meilleures pratiques» en matière de suivi parlementaire de la politique européenne des gouvernements nationaux, sans entraîner pour autant une uniformisation des pratiques parlementaires qui continueront à être déterminées par le cadre politique et constitutionnel national. La C.O.S.A.C. pourrait jouer un rôle informatif important pour les différents parlements nationaux, y compris pour les commissions permanentes et renforcer l'importance du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des gouvernements[547]. Donner un plus grand rôle à la C.O.S.A.C. présenterait l'avantage de respecter les structures institutionnelles existantes de l'U.E. tout en permettant d'établir un lien avec les pays non membres de l'U.E.

L'idée d'un renforcement de la C.O.S.A.C. qui a été décrite ci-dessus pourrait s'accompagner du développement et de la systématisation de contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires spécialisées[548] quand une problématique européenne est en discussion. Le

---

[547] Selon M. Christian Philip, « le Parlement européen et ceux qui défendent une conception disons fédéraliste de l'Union européenne considèrent qu'une C.O.S.A.C. forte serait un danger pour le Parlement européen et un gage donné à ceux souhaitant le développement de mécanismes intergouvernementaux. Ils ont ainsi tout fait pour que le règlement révisé de la C.O.S.A.C., adopté à Athènes le 6 mai 2003, soit aussi minimaliste que possible. » PHILIP, (Christian), « Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis), *La Convention sur l'avenir de l'Europe. Essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 93.

[548] Dans son rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne, M. Napolitano propose d'élargir les rencontres entre les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements des Etats membres et du Parlement européen et de convoquer régulièrement une Conférence parlementaire pour la P.E.S.D. Les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements nationaux et du Parlement européen ainsi que d'autres membres des commissions concernées jusqu'au maximum de 6 membres par pays et un nombre égal de représentants du P.E. De plus, les représentants des parlements des pays candidats à l'U.E. et des membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E. feraient aussi partie de la Conférence. Cette formule présente « l'avantage de fournir un cadre souple pour les rencontres de tous les organes parlementaires affectés pour la mise en place de la P.E.C.S.D. ». NAPOLITANO (Giorgio), « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, A5-0023/2002, (2001/2023(INI)), 23 janvier 2002, p. 21. M. Philippe Morillon a aussi proposé l'organisation de réunions semestrielles

secrétariat permanent de la C.O.S.A.C. pourrait alors organiser et soutenir ces contacts. Le but serait aussi d'échanger des réflexions, des expériences et des informations entre les parlementaires nationaux, d'une part, et entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens, d'autre part. Dans le domaine de la P.E.S.D., des représentants des commissions parlementaires des affaires étrangères et de la défense pourraient se réunir régulièrement pour examiner la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Etant donné toutefois que ces domaines politiques ne s'inscrivent pas dans la méthode communautaire et qu'ils relèvent en grande partie, dans la plupart des États membres, de la compétence du pouvoir exécutif, l'objectif principal de telles réunions sera seulement de procéder à un échange d'informations. Ce premier modèle[549] ne permet pas toutefois d'éviter de perdre l'acquis de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale tant que ces domaines seront gérés au niveau intergouvernemental et que le Parlement européen n'aura aucune compétence en la matière.

Les Pays-Bas se sont aussi prononcés en faveur d'un projet de type C.O.S.A.C. dans le cadre de laquelle des réunions pourraient se tenir, dans le domaine de la P.E.S.C., entre les représentants des commissions parlementaires nationales des affaires étrangères, des droits de l'homme, et de la politique étrangère et de sécurité commune. Pour les Pays-Bas, le

---

régulières entre les commissions compétentes du Parlement européen et les représentants des commissions correspondantes des parlements nationaux afin de développer « une perspective commune concernant la définition d'une stratégie commune pour la P.E.S.D. ». MORILLON (Philippe), « Rapport sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense. Priorités et lacunes », A5-0111/2003, (2002/2165 (INI)), Parlement européen, 27 mars 2003, point 58.

[549] M. Alain Richard, Ministre de la défense français, dans son discours devant la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, au Parlement européen à Strasbourg, le 24 octobre 2000 propose un forum qui s'inspirerait de la C.O.S.A.C. : « [j]e suis assez sensible à l'idée d'un lieu d'échanges, d'un forum rassemblant parlementaires nationaux et européens sur les questions de défense, s'inspirant de l'actuelle C.O.S.A.C. » Un dialogue entre représentants des différents pays de l'Union permettrait ainsi de favoriser l'enracinement des questions de défense dans la culture parlementaire européenne. Allocution du Ministre de la Défense Alain Richard du 24 octobre 2000, *Politique étrangère de la France*, Septembre-octobre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 398-400.

contrôle parlementaire de la P.E.S.D. doit rester la prérogative exclusive des parlements nationaux dont le rôle et l'autorité doivent être respectés. Toute initiative prise dans ce domaine doit prendre en compte la structure institutionnelle existante de l'U.E. sans en provoquer l'érosion ni y ajouter une strate supplémentaire[550]. Le gouvernement néerlandais plaide surtout en faveur de la solution qui occasionnerait le moins de « gaspillage »[551] en termes de coût et de ressources humaines. Ces propositions ne font pas l'unanimité parmi les pays européens et d'autres idées ont été avancées.

B. Les modèles conférant une compétence de droit conventionnel aux parlements nationaux à l'échelon européen.

Une série de responsables politiques[552] tels que le Chancelier allemand ou le Premier ministre britannique proposent de créer une deuxième assemblée législative au niveau européen, en plus du Parlement européen[553]. Cette Chambre nouvelle pourrait se composer de

---

[550] M. van Aartsen, Ministre des affaires étrangères, a déclaré qu'il était nécessaire de renforcer le rôle du Parlement européen en maintenant un équilibre dans le triangle institutionnel formé par le Conseil, la Commission et le Parlement, le renforcement du rôle des deux derniers ne devant pas se faire au détriment de celui du Conseil. La création d'un Sénat serait alors un moyen de donner aux parlements nationaux voix au chapitre afin d'offrir un contrepoids à des tendances centralisatrices. « Dès lors que, de plus en plus, on prend des décisions qui dépassent le cadre des piliers de Maastricht, et que la frontière entre le communautaire et l'intergouvernemental s'estompe, il paraît judicieux de réfléchir au moyen de compléter l'architecture institutionnelle existante en constituant un sénat à partir des parlements nationaux. (...) Il paraît utile, dans ce triangle institutionnel à l'équilibre précaire que forment la Commission, le Conseil et le Parlement, de permettre aux parlements nationaux de s'exprimer, pour faire contrepoids aux tendances centralisatrices. » www.parlement.nl.

[551] Terme employé par le parlementaire M. van der Linden (CDA) à l'occasion d'un débat sur l'Europe par les membres de la Chambre haute en date du 28 novembre 2000. M. van der Linden s'est par ailleurs interrogé sur le rejet de la proposition de l'Assemblée de l'U.E.O. de jouer un rôle dans le contrôle parlementaire.

[552] HOEFFEL (Daniel), « Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne », n°381, Session ordinaire de 2000-2001, 13 juin 2001. www.senat.fr

[553] L'idée de doter l'Europe d'un système bicaméral n'est pas une idée nouvelle. En effet, l'article 9 du « projet de traité de la Communauté politique européenne » qui visait à instituer « une communauté européenne de caractère supranational », détaillait les institutions : le Parlement, le Conseil exécutif européen, le Conseil de ministres nationaux, la cour de Justice. L'article 11 prévoyait que le Parlement était composé de deux chambres : la chambre des Peuples, « formée de députés représentant les peuples unis dans la Communauté » et élus au suffrage universel

représentants des parlements nationaux et être dotée de compétences législatives à l'échelon européen. Elle pourrait exercer un « contrôle de subsidiarité » des propositions législatives de la Commission européenne, ou avoir une compétence collective pour les matières relevant du deuxième et du troisième pilier. En France, seul un nombre limité des parlementaires[554] ont manifesté un intérêt pour cette proposition. Lors des débats de la Convention, les parlements nationaux ont surtout demandé à être mieux informés des activités de l'Union afin d'accroître leur capacité de contrôle sur leur gouvernement et l'idée d'une nouvelle chambre composée de délégués des parlements nationaux n'a été soutenue que par une minorité[555].

C'est en Allemagne que le modèle bicaméral a été le plus souvent proposé[556]. En effet, un large consensus s'est dégagé pour faire avancer le processus d'intégration européenne et renforcer les pouvoirs du Parlement européen. Cette position, qui n'a pas été traduite dans un accord formel au sein du gouvernement allemand, peut s'expliquer par la longue tradition fédéraliste de l'Allemagne. Le système proposé se baserait sur un Parlement européen doté de deux chambres, dont la première serait composée de députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux, et la deuxième serait soit un sénat réunissant des sénateurs des Etats membres

---

direct ; le Sénat, « formé de sénateurs représentant le peuple de chaque Etat » et élus par les Parlements nationaux selon la procédure fixée par chaque Etat membre. L'échec de la Communauté européenne de Défense conduisit à l'abandon de ce projet et les institutions de la Communauté Economique Européenne, mise en place quelques années plus tard, ne retinrent qu'une assemblée unique, composée de parlementaires nationaux, et largement dépourvue de pouvoirs effectifs, qui allait prendre le nom de Parlement européen.

[554] Id.

[555] MAGNETTE (Paul), « La Convention européenne : augmenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de sciences politiques*, volume 54, n°1, février 2004, Presses de Science Po, Paris, p. 27.

[556] Lors de sa présentation du manifeste sur l'avenir de l'Europe, M. Schröder s'est déclaré favorable à un système parlementaire bicaméral similaire à celui de l'Allemagne, et qui serait constitué d'un véritable « exécutif européen renforcé » issu de la transformation de la Commission européenne, et d'une deuxième chambre européenne qualifiée de « Chambre européenne des Etats » qui résulterait de la transformation du Conseil des ministres. L'actuel Parlement se verrait, pour sa part, doté d'une « pleine compétence budgétaire ». M. Schröder prend donc position en faveur d'une Europe fédérale dotée d'un gouvernement européen fédéral, d'une première Chambre similaire au Bundestag et d'une deuxième Chambre de type Bundesrat. Discours de M. Schröder le 30 avril 2001, *Der Spiegel*.

élus au suffrage universel direct, soit une chambre des Etats comparable au Bundesrat.

Le gouvernement allemand souhaite renforcer les structures du Parlement européen et n'est pas favorable à l'Assemblée européenne de la sécurité et de la défense proposée par l'Assemblée de l'U.E.O. parce qu'elle est fondée sur des structures extérieures au Parlement européen[557]. Le gouvernement allemand considère l'article IX[558] du Traité de Bruxelles modifié comme le fondement juridique de l'existence et des activités de l'Assemblée de l'U.E.O.[559] Par conséquent, l'Assemblée existera aussi longtemps que l'article IX lui-même. Le statut juridique ne permet pas à l'Assemblée de l'U.E.O. de s'attribuer de nouveaux pouvoirs dans le domaine de la P.E.S.D. Le gouvernement allemand préconise le renforcement du Parlement Européen et souhaite éviter de créer, en marge du Parlement européen, des structures parlementaires spécialement chargées de certains aspects de la politique de l'U.E.

---

[557] La réponse de M. Volmer, Ministre délégué à la question de savoir ce que l'Allemagne comptait faire pour répondre à la résolution 664 de l'Assemblée de l'U.E.O. prise à Lisbonne fut la suivante : « Nous ne sommes pas favorables à la transformation de l'Assemblée de l'U.E.O. en A.E.S.D. Le contrôle parlementaire des questions liées à la P.E.S.D. demeure la prérogative des parlements nationaux (dans la mesure où les droits de participation du Parlement européen conformément à l'article 21 du T.U.E. ne sont pas affectés). Que des structures parlementaires européennes soient indépendantes du P.E. et chargées d'un domaine spécifique est contraire à notre position. » AMORUSO, « La position des Etats membres sur l'avenir de la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne », Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, Document A/1740, 18 juin 2001, www.assemblee-ueo.org.

[558] Article IX du Traité de Bruxelles modifié : « Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une assemblée composée des Représentants des Puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements.»

[559] Selon ce Traité, l'Assemblée doit également recevoir un rapport annuel du Conseil de l'U.E.O. sur les fonctions résiduelles et les activités de l'U.E.O. L'Assemblée, qui n'est qu'une instance consultative, n'aura pas de fonction de contrôle.

Tout comme le gouvernement allemand, le gouvernement belge[560] semble se prononcer[561] en faveur d'un système bicaméral pour l'Europe dans lequel les instances chargées d'assurer le contrôle parlementaire dans le cadre de la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne seraient constituées d'une part par une Chambre où siégeraient des parlementaires élus directement selon une répartition démographique proportionnelle, et d'autre part par une Chambre composée de représentants des Etats membres avec une représentation permanente et égale de ces Etats membres[562].

Dotée elle-même d'un système parlementaire bicaméral avec, d'un côté, la Chambre des communes, et de l'autre, la Chambre des lords ou Chambre haute, le Royaume-Uni, par l'intermédiaire du gouvernement de Tony Blair, s'est prononcé pour la création d'une deuxième chambre[563] au

---

[560] La Belgique est, comme la plupart des Etats membres, dotée de deux chambres, la Chambre des représentants, d'une part, et le Sénat, d'autre part, système au sein duquel un comité d'avis fédéral chargé des questions européennes s'occupe des affaires communautaires. Il est composé à parts égales de 10 membres de la Chambre des représentants, 10 Sénateurs et 10 parlementaires européens.

[561] AMORUSO, *op.cit.*

[562] La création d'une deuxième chambre n'est pas considérée comme la seule solution mais comme une option. En effet, le Premier ministre belge Verhofstadt, a déclaré qu' « il n'existe au sein de l'Union qu'un semblant de légitimité démocratique. ». Il propose qu'au sein d'une première chambre siégent des parlementaires élus directement, sur la base des chiffres de la population, tandis qu'une seconde chambre serait composée de représentants des Etats membres avec une représentation permanente et égale. Les parlementaires belges exercent constamment ce contrôle démocratique et restent très vigilants sur l'action européenne de leur gouvernement, comme le démontre un incident politique qui s'est produit à la suite de la décision de M. Solana, approuvée par le COREPER en août 2000, de classer secrets tous les documents de la P.E.S.C. Les parlementaires étaient opposés à ce que la totalité des documents en rapport avec la sécurité et la défense soit classée secrète et souhaitaient que seuls certains documents soient catalogués dans la catégorie confidentielle. Le représentant de la Belgique au COREPER, a voté en faveur de la proposition de M. Solana en août 2000. M. Louis Michel, Ministre des affaires étrangères, a expliqué la position du gouvernement belge en précisant que le classement des documents secret défense n'était pas contesté et qu'il soutenait l'idée de reconnaître une sorte de droit d'accès dans le cadre des nouvelles dispositions concernant le Parlement européen. TRONCHO (Mafalda), *op.cit.*

[563] Lord Ponsonby a remarqué, le 11 octobre 2000, lors d'une séance à la Chambre des lords portant sur la proposition du Premier ministre, M. Tony Blair, de créer une deuxième chambre au Parlement européen composée de parlementaires nationaux, que l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O. représentait un bon modèle pour la création d'une assemblée destinée à accueillir également des Etats extérieurs à l'Union européenne et à l'O.T.A.N. Selon lui, on pourrait utilement s'inspirer de l'Assemblée de l'U.E.O. pour créer une telle seconde chambre. La Baroness

sein du Parlement européen. Ce choix reflète la volonté de réformer les institutions européennes, en vue de l'élargissement de l'Union européenne qui implique que les décisions ne peuvent pas être prises de la même manière selon que l'U.E. comprend 15 ou 30 pays. La réforme politique devra s'attaquer au déficit démocratique très important dans la relation entre l'Union européenne et les parlements nationaux[564].

Cette seconde chambre n'empiéterait pas sur les compétences de la première chambre, à savoir le Parlement européen qui continuerait de s'occuper de négociation législative au quotidien. Par contre, elle contribuerait à l'application des principes acceptés par tous et pourrait se développer jusqu'à assurer un contrôle démocratique, au niveau européen, de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle aurait principalement pour mission d'analyser les travaux de l'U.E., en s'appuyant sur la Déclaration de principes ou charte des compétences[565]. Toutefois, il faut souligner que ces propositions ne font pas l'unanimité au Royaume-Uni[566].

Scotland a reconnu l'important rôle continuateur de l'Assemblée de l'U.E.O., et rappelé que toute proposition relative à une seconde chambre tiendrait compte de tous les modèles existants. *HL Deb.*, 11 octobre 2000, c.332.

[564] En 2000, la même constatation d'un conflit d'intérêts entre le Parlement européen et les parlements nationaux et du sentiment de frustration qui en résulte pour ces derniers amène M. Michael Heseltine, ancien ministre conservateur de la Défense, à préconiser, au sein du Parlement européen, la création d'une deuxième chambre, le Sénat, composée de membres des parlements nationaux et dotée des mêmes pouvoirs que l'actuel Parlement européen. Dans son étude, intitulée « Le déficit démocratique », il souligne que « nombreux sont ceux qui, au Parlement européen, s'opposent à l'idée d'un Sénat européen composé de parlementaires nationaux » par crainte que l'intrusion de défenseurs des intérêts de tel ou tel pays au cœur de la Communauté n'affaiblisse le processus d'intégration européenne. Mais, pour lui, c'est au contraire la mise à l'écart des parlementaires nationaux qui cause leurs réticences et leur opposition : « Si l'on estime qu'une coopération plus étroite est indispensable en Europe, plus les hommes politiques nationaux seront impliqués, plus ils seront obligés de tenir compte des réalités et de prendre part aux discussions, et plus ils participeront à la vie de l'Europe. C'est important. Pour que les institutions européennes fonctionnent et donnent toute leur mesure, elles doivent être crédibles aux yeux du public et de ceux qui le représentent. » HOEFFEL (Daniel), « Une deuxième chambre européenne », Rapport d'information 381, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 2002-2001, www.senat.fr.

[565] Déclaration de M. Robin Cook au *Sheffield Star*, 16 novembre 2000.

[566] Ces propositions ne font pas l'unanimité. Le 27 novembre 2001, la Commission pour l'Union européenne de la Chambre des lords a présenté un rapport sur « Une deuxième Chambre européenne : une solution irréelle pour un problème réel » *(HL/48)*, dont le contenu reflète le titre sans équivoque. Le texte a été discuté en

La création d'une deuxième chambre européenne ne se traduirait pas par une complication du système institutionnel puisqu'elle se substituerait à une assemblée existante, l'Assemblée de l'U.E.O., et à une quasi assemblée naissante, la C.O.S.A.C. Cette assemblée pourrait reprendre les activités de contrôle qu'exerce l'Assemblée de l'U.E.O. en matière de défense ; de manière générale, il serait bon qu'elle puisse établir un dialogue avec le Conseil et organiser des débats sur les activités de défense et sur celles ressortissant de la politique étrangère et de sécurité communes. Dans tous ces domaines où l'intergouvernemental domine et dont le Parlement européen est mis à l'écart, la deuxième chambre européenne pourrait utilement entendre la voix des parlements nationaux.

La création d'une seconde chambre européenne répondrait au besoin d'avoir une assemblée européenne ancrée dans le traité sur l'U.E., composée de représentants des parlements nationaux des pays membres de l'U.E. et ouverte à la participation des parlementaires de pays européens membres de l'O.T.A.N. mais ne faisant pas partie de l'U.E. et des pays candidats à l'adhésion à l'U.E. Toutefois, la décision de faire appel aux moyens militaires nationaux pour la conduite par les Européens d'opérations

---

séance plénière le 11 février 2002, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldeucom/48/4802.html. D'autres personnalités britanniques se sont exprimées sur ce sujet. Le Secrétaire d'Etat à la défense britannique, M. Geoffrey Hoon, a, quant à lui, affirmé que les parlements nationaux doivent conserver un rôle essentiel dans la discussion sur les contributions de leurs gouvernements aux opérations conduites dans un cadre européen et qu'il appartiendra toujours au Premier ministre britannique de décider lesquelles des forces seront engagées dans une opération précise, même si cette opération doit être conduite par l'Union européenne. La question devra donc toujours, à juste titre, être débattue par le parlement. Cette position a été rappelée par la Baroness Scotland, Sous-Secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères et du Commonwealth, qui a affirmé que le gouvernement britannique ferait en sorte que le Parlement européen ne joue aucun rôle dans la prise de décision en matière de défense, de même qu'il n'a aucun rôle dans les décisions de politique étrangère et de sécurité. Elle répondait à une question posée, le 22 mars 2000, à la Chambre des Lords, par Lord Judd qui souhaitait connaître quel rôle le gouvernement britannique envisageait pour le Parlement européen et l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. La non-utilisation des compétences de cette dernière est non seulement coûteuse sur le plan financier, mais que ce serait également un gaspillage de ressources humaines si l'Union européenne ne voulait pas utiliser pleinement les compétences et l'expérience du personnel de l'U.E.O. au moment du transfert de ses fonctions. Information Bulletin mai 2000 – octobre 2000, «The Western European Union and the British Parliament», question 131, p. xlv.

militaires demeurera la prérogative des parlements nationaux tant que leur compétence à cet égard n'aura pas été intégralement transférée aux organes communautaires de l'U.E. Cependant, une structure mixte présente un inconvénient majeur : celui de confondre les responsabilités et intérêts des parlementaires représentant la volonté politique de l'Union européenne et ceux des parlementaires qui représentent la volonté des Etats, ce qui augmente la difficulté de parvenir à des positions et des propositions communes pouvant être soumises aux organes exécutifs pertinents de l'U.E.

En conclusion, deux solutions s'affrontent : la première s'articule autour d'un système parlementaire bicaméral[567] avec un Parlement européen qui serait élu directement et une deuxième chambre des États membres. Cette solution va dans le sens d'une fédération et donc vers un système où l'intégration serait plus forte. La seconde solution élabore un système d'une seule Chambre avec un Parlement qui représenterait l'expression directe et unique de la souveraineté populaire et qui pourrait confier les relations avec les parlements nationaux à la C.O.S.A.C. Dans les domaines où les décisions sont prises au niveau des Etats membres, comme c'est le cas des questions concernant la P.E.S.D. qui ressortent du domaine purement intergouvernemental, la participation des parlements est indispensable.

Les dispositions concernant la consultation et le contrôle parlementaire de la P.E.S.D. doivent être juridiquement contraignantes et s'appuyer sur un traité. Les institutions existantes doivent être adaptées afin de préserver les liens démocratiques qui sont à la base des décisions intergouvernementales dans le deuxième pilier afin d'éviter un vide institutionnel créé par le fait que, d'un côté le Parlement européen n'a pas compétence pour contrôler la politique de sécurité et de défense et que, de l'autre les parlements nationaux risquent fort de voir diminuer leur influence

[567] Pour le rapporteur Giorgio Napolitano, la création d'une seconde Chambre, qui ne serait pas directement élue par les citoyens, conduirait à un alourdissement de l'architecture institutionnelle de l'Union. NAPOLITANO (Giorgio), *op.cit.*, p. 15.

sur les centres de décisions communes engageant la volonté politique de l'Union[568].

Le texte de la Constitution ne développe la position des parlements nationaux que dans le domaine du contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité par l'Union européenne dans son travail législatif[569]. C'est une évolution positive pour le travail individuel de chaque parlement national. Cependant, la Convention a rejeté tout rôle collectif des parlements nationaux dans le travail législatif de l'Union européenne. Il en résulte que dans les chapitres concernant la politique étrangère et de défense commune, aucun rôle collectif n'est envisagé pour les parlements nationaux, malgré le caractère purement intergouvernemental de cette politique, fondée sur les capacités des Etats membres et leurs moyens nationaux, comme il est précisé aux articles 39 et 40. La seule référence à un tel rôle collectif se trouve dans le projet de Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, où il est prévu que la C.O.S.A.C. peut organiser des conférences interparlementaires sur des questions particulières, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune et de politique de sécurité et de défense commune. Mais le texte de la Constitution ne prévoit aucune obligation de dialogue institutionnel entre le Conseil et une telle instance[570]. La politique de défense européenne reste pourtant purement intergouvernementale et basée sur le consensus entre des gouvernements nationaux souverains. Ce sont les gouvernements des Etats membres qui mettent à disposition leurs

---

[568] Dans le cadre de la coopération intergouvernementale, la compétence du Parlement européen dans le domaine de la gestion civile des crises dans son aspect aide humanitaire se heurte à celle des Parlements nationaux dès lors que ces opérations nécessitent le recours à des soldats ou un financement hors budget communautaire.

[569] Les modalités ont été précisées à l'article I-9 du projet de Constitution et dans les projets de « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » et de « Protocole sur le rôle des parlements dans l'Union européenne » qui devraient être annexés au projet de Constitution.

[570] Il existe d'ailleurs une certaine incohérence dans le projet de Constitution quand on compare les dispositions prévues pour la P.E.S.D. avec celles qui concernent la mise en oeuvre de l'espace de liberté et de justice, qui reste, au moins partiellement, soumis à un régime intergouvernemental. En effet, dans les articles I-41.2, III-160 et III-161 du projet de Constitution, la Convention propose que les parlements nationaux participent au processus d'information, ce qu'elle ne prévoit pas dans le domaine de la sécurité et de la défense.

capacités nationales pour l'exécution des tâches en matière de P.E.S.D. Ce sont les parlements nationaux respectifs qui votent les crédits pour ces capacités, se prononcent et parfois décident dans certains pays sur le déploiement de troupes et procèdent aux choix décisifs sur l'achat d'équipements militaires par l'Etat.

S'ils veulent exercer leur rôle national de façon appropriée, les parlements nationaux ont besoin de suivre le processus décisionnel intergouvernemental de l'Union européenne par l'intermédiaire d'une instance interparlementaire, dans laquelle ils soient représentés au niveau européen. Toutefois, en contrepartie, accorder une trop grande place à des parlementaires nationaux qui auraient à cœur de défendre les intérêts de tel ou tel pays peut faire craindre l'affaiblissement du processus d'intégration européenne.

En conclusion, la politique de défense européenne est élaborée dans un cadre intergouvernemental. Les principales décisions sont prises au sein du Conseil européen et du Conseil. Il n'existe pas de cadre institutionnel de suivi des politiques intergouvernementales dans lequel la Commission et le Parlement européen pourraient être plus pleinement associés. La Commission joue un rôle vraiment limité dans le cadre de la politique européenne de défense et tente d'augmenter son influence dans le secteur de l'industrie de défense. Cependant, ce domaine reste éminemment national. La Commission doit se replier sur la gestion non-militaire des crises. Le rôle de plus en plus dominant des gouvernements dans l'élaboration de l'Europe altère l'équilibre entre l'exécutif et le pouvoir législatif et la cession progressive des décisions politiques du niveau national aux institutions européennes est toujours guidée par les choix intergouvernementaux.

La coopération intergouvernementale au sein de l'U.E. est en grande partie incontrôlée, et privée de la légitimation du Parlement européen. D'un côté, le Parlement européen n'a pas compétence pour contrôler la politique de sécurité et de défense qui reste du domaine des gouvernements nationaux et, de l'autre, les parlements nationaux ont de moins en moins d'influence dans ce domaine au niveau des décisions communes qui engagent la politique étrangère représentant la volonté de l'Union vis-à-vis des autres acteurs internationaux. Toutefois, ils restent souverains en matière de défense et sur les décisions des gouvernements des Etats membres. La dimension parlementaire de l'action extérieure de l'Union reste donc éclatée entre l'aspect politique étrangère et l'aspect défense alors que l'Union cherche à mobiliser les budgets nationaux en faveur de la défense.

CHAPITRE II : DES PROCEDURES LIMITATIVES.

Le point commun de toutes les formes de flexibilité est la référence, implicite ou non, pour un Etat, à des « raisons de politique nationale importantes ». C'est ainsi un moyen pour un Etat d'empêcher l'adoption d'une action ou d'une position commune. Cette clause ouvre la voie « aux politiques d'obstruction et aux vetos occasionnels »[571] et limite l'efficacité de la politique de défense. Le manque de flexibilité se retrouve particulièrement au niveau des modalités de vote et dans l'exclusion des coopérations renforcées du domaine de la défense. Il constitue un obstacle au développement de la P.E.D. et l'un des défis à résoudre dans le domaine institutionnel.

Tout d'abord, concernant les modalités de vote, les règles retenues par le Traité de Nice pour la composition de la Commission européenne appelaient une révision de la pondération des votes au Conseil, dans la logique du lien établi entre ces deux points par le protocole annexé au traité d'Amsterdam[572]. Dès lors que les Etats les plus peuplés perdaient leur droit de désigner un second commissaire, l'équilibre entre les Etats selon leur taille se trouvait modifié et il était admis, depuis Amsterdam, que la compensation prendrait la forme d'une révision de la pondération des votes au Conseil. En outre, l'équilibre entre les Etats plus peuplés et moins peuplés au sein du Conseil se trouvait de toute manière compromis dans la perspective de l'élargissement. Or, la répartition des voix au sein du Conseil est un facteur déterminant pour tous les Etats, qui leur permet de conserver leur influence au sein de l'enceinte de décision. Le choix de l'unanimité dans le domaine de la défense permet à chaque Etat de conserver un droit de veto et de ne pas se voir imposer une décision avec laquelle il ne serait pas d'accord.

---

[571] MISSIROLI (Antonio), « P.E.S.C., défense et flexibilité », *Cahiers de Chaillot*, n°38, février 2000, Institut d'études de sécurité de l'U.E.O., Paris, p.13.

[572] Protocole n°12 sur la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes, ainsi que d'Europol. *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 250.

Ensuite, l'introduction des coopérations renforcées dans le deuxième pilier rompt avec l'esprit du traité d'Amsterdam, dont les négociateurs avaient considéré que le mécanisme de l'abstention constructive[573] rendait inutile, dans le cas du deuxième pilier, le recours aux coopérations renforcées[574]. Construire la politique de défense européenne en y intégrant la notion de flexibilité permettrait à l'Union de respecter autant la souveraineté des Etats plus « abstentionnistes » que celles des Etats plus « interventionnistes » en matière de sécurité et de défense. Ce n'est pas la flexibilité qui est refusée dans le domaine militaire puisque la politique européenne de défense l'admet déjà avec les statuts particuliers accordés à certains Etats membres (que ce soit la neutralité pour l'Autriche, la Finlande, l'Irlande ou la Suède ou l'exclusion des procédures ayant des liens avec la P.E.D. pour le Danemark en vertu du protocole n°5 annexé au Traité d'Amsterdam et les possibilités de participation à la carte à des opérations militaires). C'est la forme de flexibilité offerte par les coopérations renforcées qui sont exclues.

Enfin, les moyens d'actions de l'Union européenne au niveau international sont limités soit parce qu'ils sont sous-utilisés, telles que les stratégies communes, soit parce qu'ils manquent d'efficacité pratique. Le processus d'intégration est donc limité, d'une part, par des procédures qui n'acceptent aucune forme de flexibilité (Section I) et, d'autre part, par des moyens qui sont sous-utilisés ou mal utilisés (Section II).

---

[573] Le mécanisme de l'abstention constructive permet à des Etats membres de se dissocier d'une action de l'Union sans pour autant l'empêcher.

[574] Dans le cadre du rapport du Séminaire sur la Défense, M. Jopp a proposé d'introduire plus de flexibilité dans le domaine de la défense grâce à l'abstention constructive et aux coopérations renforcées qui seraient des « armes de dissuasion » institutionnelle. Rapport du Séminaire sur la Défense, Conv. 417/02, WG VIII 19, Bruxelles, 21.11.2002.

Section I : Le manque de flexibilité dans la P.E.D.

Chaque Etat est représenté au sein du Conseil mais tous essaient d'obtenir plus de poids dans la prise de décision grâce aux règles de vote et au système de pondération. Il existe au sein du Conseil de l'Union européenne trois modalités de vote : la majorité simple, la majorité qualifiée et l'unanimité. Ces trois procédures visent à promouvoir une certaine intensité et une certaine coopération entre les Etats au sein de l'Union européenne. Les votes à la majorité qualifiée représentent le choix de l'intégration. La persistance de la coopération est symbolisée par le vote à l'unanimité qui présente deux avantages. D'une part, il permet la protection de la souveraineté des Etats laissant à chacun d'eux la possibilité de s'opposer à l'adoption d'une décision. D'autre part, l'unanimité repose sur le principe fondamental de la stricte égalité des Etats. Toutefois, le principe de l'unanimité est aussi un obstacle à l'intégration et une source de paralysie[575]. La P.E.D. étant fondée sur le principe de la coopération intergouvernementale, la règle en matière de vote est l'unanimité. Les dérogations restent de faible portée. La persistance du vote à l'unanimité permet d'affirmer que le respect de la souveraineté des Etats et le principe de leur stricte égalité restent tout à fait essentiels. L'opposition à toute progression de la majorité qualifiée en matière de défense est un obstacle au développement de la flexibilité. Pour toutes les décisions ayant des implications dans le domaine militaire, l'unanimité est requise et chaque Etat dispose donc d'un droit de veto, expression de sa souveraineté (§1). Toutefois, il est important d'étudier les modalités de vote dans la P.E.S.D. et notamment les deux principaux cas dans lesquels le recours à la majorité qualifiée est possible parce qu'ils peuvent avoir des répercussions sur des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

---

[575] Au niveau de la décision, le maintien de l'unanimité au Conseil est un point de blocage de la P.E.S.D. Lors des discussions en vue de la C.I.G. aboutissant au Traité de Nice, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et le Portugal ont plaidé pour le maintien de l'unanimité. TERPAN (Fabien), *op.cit.*, pp. 404-405.

Le mécanisme des coopérations renforcées serait l'un des moyens d'avancer dans la mise en place d'une politique de défense européenne (§2). L'article 27 du T.U.E. étend le mécanisme de la coopération renforcée au deuxième pilier mais cet instrument ne peut être utilisé que pour mettre en œuvre une action commune ou une position commune adoptée préalablement dans le cadre des Quinze, au niveau du Conseil, organe intergouvernemental. La coopération dans le domaine de la P.E.S.C. a pour objectif de sauvegarder les valeurs et servir les intérêts de l'Union dans son ensemble et doit respecter les principes, les objectifs, les orientations générales de la P.E.S.C. ainsi que les décisions déjà prises dans le cadre de cette politique. Ainsi, le groupe d'Etats réunis au sein de la coopération renforcée agit bien au nom de l'Union dans son ensemble. Cette idée est renforcée par le fait que le droit de veto subsiste au stade de l'autorisation d'une telle procédure.

§1. La limite de l'intégration : le choix de l'unanimité.

Le système mis en place par le Traité de Nice est à triple condition mais présente un inconvénient majeur[576]. Il est trop compliqué et rend difficile l'obtention d'une majorité qualifiée qui a pourtant été étendue. L'élargissement du champ du vote à la majorité qualifiée constituait un des principaux enjeux de la C.I.G. de Nice. Un consensus[577] existait pour que les principales questions institutionnelles ainsi que les décisions de base prises dans le cadre des deuxième et troisième piliers restent arrêtées à l'unanimité[578]. En revanche, pour le pilier communautaire, qui regroupe les politiques liées au fonctionnement du marché intérieur, il paraissait

---

[576] « Le fonctionnement des institutions », Document de réflexion, Conv. 477/03, Bruxelles, 10 janvier 2003, point 19.
[577] www.eu2000.fr.
[578] « Mettre ensemble une quinzaine d'Etats, à plus forte raison vingt ou trente, dont pas un, au surplus, ne ressemble aux autres, et se figurer qu'ils vont tomber d'accord, non pas peut-être sur un point ou deux mais sur assez de points pour composer une ligne politique, c'est ce qui passera à bon droit pour une impossible gageure. Les européens sont les premiers à l'admettre : avec l'unanimité, il n'y a rien à espérer. » ROBIN (Gabriel), « Un concept en quête de substance : la défense européenne », *Défense nationale*, mars 1995, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 47.

indispensable, dans la perspective de l'élargissement, de limiter au maximum les cas où l'unanimité resterait nécessaire, celle-ci ayant toutes les chances d'être plus difficile à réunir à vingt-sept qu'à quinze[579]. Les traités précédents avaient déjà considérablement élargi le domaine où le Conseil statuait à la majorité qualifiée[580]. Ne restaient soumis à l'unanimité que des matières politiquement « sensibles » telles que la politique étrangère et la défense.

Le système de pondération retenu à Nice prévoit que le nombre de voix est augmenté pour tous les Etats, mais le coefficient multiplicateur est plus important pour certains pays que pour d'autres[581]. Les groupes sont, pour l'essentiel, maintenus et les pays candidats y sont intégrés[582]. Le Traité de Nice prévoit trois règles complémentaires : majorité des voix pondérées, majorité des membres du Conseil et majorité représentant au moins 62 % de la population de l'Union[583].

---

[579] « A vingt-cinq ou trente membres, s'obliger à l'unanimité serait s'interdire d'agir. Cela est vrai pour les décisions politiques, pour l'élaboration des lois, comme pour les réformes institutionnelles elles-mêmes ». LAMASSOURE (Alain), « L'Union européenne : quelles institutions ? », *Commentaire*, n°99, automne 2002, Plon, Paris, pp. 565-566.

[580] Annexe « Liste des dispositions qui prévoient dorénavant la majorité qualifiée », Note à l'attention des membres de la Commission, Synthèse du Traité de Nice, Commission, SEC (2001)99, 18 janvier 2001.

[581] Le coefficient va de 2 (pour le Luxembourg) à 3,37 (pour l'Espagne) ; il est de 2,9 pour les quatre Etats les plus peuplés.

[582] Les Pays-Bas sont dissociés du groupe des pays comptant approximativement 10 millions d'habitants, et un traitement particulier est prévu pour la Roumanie (qui, avec 22,5 millions d'habitants, n'était assimilable à aucun groupe) et pour Malte (qui, avec moins de 400 000 habitants, sera le plus petit Etat membre de l'Union élargie).

[583] Tout d'abord, selon le Traité de Nice, la majorité qualifiée n'est plus uniquement définie par un nombre de voix, le « seuil » de la majorité qualifiée. Si, à partir du 1er janvier 2005, le nombre de voix nécessaires pour obtenir la majorité qualifiée augmente, le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir la majorité qualifiée est, dans un premier temps, conservé (71,3%). Dans l'Union à vingt-sept, la majorité qualifiée sera formée par 255 voix sur 345, soit 73,9 % des voix. Au terme du processus d'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée sera donc plus élevé. Durant le processus d'élargissement, le seuil de la majorité qualifiée sera actualisé, à chaque fois, par les traités d'adhésion. Mais certaines règles sont fixées pour cette actualisation : lors des premières adhésions, le pourcentage retenu devra être inférieur au pourcentage actuel de 71,3 % ; ce pourcentage devra augmenter à mesure des adhésions, jusqu'à un maximum de 73,4 %. Ce n'est qu'au terme du processus que le pourcentage de 73,9 % pourra s'appliquer ; il ne concernera donc que l'Union à vingt-sept. Ensuite, l'acte soumis au vote devra, en outre, avoir le

La clause concernant la majorité des membres du Conseil aura donc pour effet que, dans une Union à vingt-sept, les quatorze plus petits Etats pourront s'opposer à l'adoption d'un acte alors qu'ils ne représenteront que 11,6 % de la population de l'Union. De plus, il faut noter que la clause de la vérification démographique entraînera, dans certains cas, une rupture d'égalité entre l'Allemagne et les trois autres plus grands Etats, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. En effet, une coalition entre l'Allemagne et deux autres de ces Etats suffira à empêcher une décision, si la clause est invoquée ; en revanche, une coalition de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni ne suffira pas pour bloquer une décision. Ainsi, une coalition comportant deux des quatre plus grands Etats, quels qu'ils soient, ainsi que l'Espagne et la Pologne, suffira pour bloquer une décision. De plus, toute coalition d'Etats constituant une majorité qualifiée en voix et comprenant soit trois des quatre plus grands Etats, soit deux d'entre eux et l'Espagne ou la Pologne, répond nécessairement à la condition démographique.

Le vote à la majorité qualifiée a été l'un des plus gros points de discorde lors des discussions sur le texte de la future Constitution. L'Espagne et la Pologne ont été les principaux acteurs de ces discussions. Finalement, un accord a été trouvé. L'article I-24 prévoit que la majorité qualifiée se définit comme au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union ». Toutefois, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du

---

soutien de la majorité des Etats membres. Toujours à partir du 1er janvier 2005, la majorité qualifiée ne sera obtenue que si l'acte soumis au vote est, en tout état de cause, approuvé par la majorité des Etats membres. Il s'agissait là d'une demande extrêmement forte des Etats les moins peuplés, qui formaient la majorité de la C.I.G. Certes, avec les règles actuelles, il faut *de facto* une majorité d'Etats membres pour réunir le nombre de voix nécessaire à l'obtention de la majorité qualifiée mais cet état de fait aurait disparu, dans l'Union élargie, avec les nouvelles règles de pondération. Enfin, si un Etat membre en fait la demande, il sera nécessaire de s'assurer que la majorité en voix représente au moins 62 % de la population de l'Union. Il s'agit de la clause de vérification démographique. Tout Etat membre pourra demander, lors de la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union. Si cette condition n'est pas remplie, la décision en cause ne sera pas adoptée. Cette clause, qui entrera également en vigueur au 1er janvier 2005, est donc une faculté donnée aux Etats membres : elle ne jouera pas automatiquement.

Ministre des Affaires étrangères, la majorité qualifiée se définit « comme au moins 72% des membres du Conseil, représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population ».

Concernant la P.E.S.C., deux articles relevant du traité sur l'Union européenne sont modifiés afin de permettre des décisions à la majorité qualifiée[584]. Il s'agit, d'une part, selon l'article 18 du T.U.E., de la nomination d'un « représentant spécial » auquel est conféré, dans le domaine de la P.E.S.C., un mandat en liaison avec des questions politiques particulières et, d'autre part, de la conclusion d'accords internationaux selon l'article 24 du T.U.E.

Les représentants spéciaux ont été nommés dans cinq régions géographiques principales : Grands Lacs Africains, Moyen-Orient, Europe du Sud-Est, Caucase et Afghanistan. Ainsi, M. Aldo Ajello a été nommé le 25 mars 1996[585] représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains. M. Aldo Ajello travaille en étroite coopération avec l'O.N.U. et l'O.U.A. et avec les personnalités africaines qui soutiennent les efforts internationaux. Il est en contact permanent avec les gouvernements des pays de la région. Par le biais de son Représentant spécial, l'Union veut faire entendre sa voix et sa volonté de contribuer à la solution de ces crises. Toutefois, malgré la présence de ce représentant spécial, l'Union européenne n'a su prévenir la crise qui s'est déclenchée au Congo en 2003 et dans laquelle elle a dû intervenir militairement.

Hors Europe, l'Union européenne a aussi accordé une place importante au Moyen-Orient. Le 25 novembre 1996, l'Union a désigné M. Miguel Ángel Moratinos comme Représentant spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient[586]. Sa mission était d'établir des contacts étroits avec toutes les parties concernées, notamment Israéliens et Palestiniens, mais

---

[584] D'autres décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée dans le cadre de la P.E.S.C. Il s'agit de l'adoption par le Conseil, d'une part, d'actions et de positions communes sur la base d'une stratégie commune et, d'autre part, de toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune. Article 23§2 du T.U.E.

[585] Action commune, *J.O.* L 87 du 4.4.1996, action commune 2003/447/P.E.S.C., *J.O.* L 150, 18 juin 2003.

[586] Action commune, *J.O.* L 315 du 4 décembre 1996.

aussi d'autres Etats de la région tels que la Syrie, le Liban, la Jordanie ou l'Egypte et de contribuer à la paix. M. Niels Eriksson a été nommé Conseiller le 29 avril 1997[587] pour superviser la mise en œuvre du programme d'assistance de l'Union européenne destiné à soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle et contribuer au processus de paix au Moyen-Orient[588]. M. Marc Otte a été nommé représentant spécial de l'U.E. pour le processus de paix au Moyen-Orient en date du 14 juillet 2003[589]. Le mandat du représentant spécial est fondé sur les objectifs politiques de l'U.E. en ce qui concerne le processus de paix au Moyen-Orient, qui incluent une solution fondée sur deux Etats, Israël et un Etat palestinien démocratique, pacifique et souverain existant côte à côte à l'intérieur de frontières reconnues, conformément aux résolutions 242, 338, 1397 et 1402 du Conseil de sécurité des Nations Unies et selon les principes de la conférence de Madrid. Malgré l'intérêt de l'Union européenne pour cette région, l'U.E. n'a jamais été très active dans le processus de paix.

Le 8 juin 1998, le Conseil a nommé M. Felipe González représentant spécial de l'U.E. pour la République fédérale de Yougoslavie[590]. Il avait pour tâche d'accroître l'efficacité de la contribution de l'Union européenne au règlement des problèmes en R.F.Y.[591].

M. Bodo Hombacha été nommé Représentant spécial le 29 juillet 1999[592] pour assumer les fonctions prévues par le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est du 10 juin 1999 pour aider les pays de l'Europe du Sud-Est à développer une stratégie conjointe de stabilité et de croissance de la région. M. Erhard Busek a été nommé Représentant spécial le 19 décembre 2001[593] pour assumer à son tour ces fonctions. M. Panagiotis Roumeliotis a

---

[587] Action commune 97/289/P.E.S.C., *J.O.* L 120 du 12.05.97, p. 2.
[588] Son mandat a été prolongé jusqu'au 31 mai 2002. Action commune 99/440/P.E.S.C. du 6 juillet 1999, J.O. L 171 du 7 juillet 1999, p. 1.
[589] Action commune 2002/965/P.E.S.C., *J.O.* L 184, 23 juillet 2003.
[590] Action commune, 98/375/P.E.S.C., *J.O.* L 165 du 10 juin 1998.
[591] Son mandat a pris fin le 11 octobre 1999Décision du Conseil, *J.O.* L 264 du 12 octobre 1999.
[592] Action commune 99/253/P.E.S.C., *J.O.* L 201 du 31 juillet 1999, p. 2.
[593] Action commune 2001/915/P.E.S.C., *J.O.* L 337 du 20 décembre 2001, p. 62, action commune 2003/449/P.E.S.C., *J.O.* L 150, 18 juin 2003.

été nommé Représentant spécial le 31 mai 1999[594] pour soutenir son rôle de coordonateur du processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est.

Le 30 mars 1999 le Conseil a désigné M. Wolfgang Petritsch, comme Représentant spécial de l'U.E. pour le Kosovo[595]. Avec le déploiement de la Mission des Nations Unies au Kosovo, le mandat de M. Wolfgang Petritsch s'est terminé le 29 juillet 1999[596]. Lord Ashdown a été nommé Représentant spécial de l'U.E. en Bosnie et Herzégovine en date du 11 mars 2002[597] et conseille le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission, sur la situation dans le pays.

M. François Léotard a été nommé représentant spécial de l'U.E. dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) le 29 juin 2001[598]. Il avait pour mission d'établir et de maintenir des contacts étroits avec le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et avec les parties intervenant dans le processus politique, et d'offrir les conseils de l'Union européenne dans le processus politique. Son mandat a pris fin le 29 octobre 2001, date à laquelle M. Alain Le Roy lui a succédé[599]. Ses missions étaient les mêmes que celles du premier Représentant spécial en Macédoine. Son mandat a pris fin le 28 février 2002. M. Alexis Brouhns a été nommé représentant spécial de l'U.E. dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) en date du 30 septembre 2002[600] avec le même mandat que ses deux prédécesseurs. Cependant, malgré la volonté de l'Union européenne d'être présente dans cette région et de veiller à la stabilité et au développement de la Macédoine, l'action des Représentants spéciaux n'a pu empêcher la montée de la violence. La région des Balkans dans son ensemble reste instable et une source de conflit potentiel.

---

[594] Décision du Conseil 1999/361/P.E.S.C., *J.O.* L 141 du 4 juin 1999, p. 1.
[595] Action commune, 1999/239/P.E.S.C., *J.O.* L 89 du 1er avril 1999.
[596] *J.O.* L 201 du 31 juillet 1999. M. Wolfgang Petritsch a été nommé, par la suite, Haut Représentant de la Communauté internationale pour la Bosnie-Herzégovine le 3 août 1999.
[597] Action commune 2002/211/P.E.S.C., *J.O.* L 70, 13 mars 2002.
[598] Action commune 2001/492/P.E.S.C., *J.O.* L 180 du 3 juillet 2001.
[599] Action commune 2001/760/P.E.S.C., *J.O.* L 287 du 31 octobre 2001.
[600] Action commune 2001/760/P.E.S.C., *J.O.* L 285 du 23 octobre 2002, action commune 2003/446/P.E.S.C., *J.O.* L 150, 18 juin 2003.

M. Klaus Peter Klaiber a été nommé Représentant spécial de l'U.E. en Afghanistan le 10 décembre 2001[601]. Il a pour mandat de contribuer, en liaison avec le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, M. Brahimi, à la mise en œuvre de la politique de l'Union en Afghanistan. M. Francesc Vendrell lui a succédé avec le même mandat le 25 juin 2002[602]. Cette nomination est le symbole de l'Union européenne à vouloir être présente en Afghanistan alors qu'elle n'est pas engagée en tant que telle dans les opérations militaires.

M. Heikki Talvitie a été nommé représentant spécial de l'U.E. pour le Caucase du Sud en date le 7 juillet 2003[603]. Il doit contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne, qui consistent notamment à aider les pays du Caucase du sud à mettre en œuvre des réformes politiques et économiques, à prévenir les conflits dans la région et à contribuer à les résoudre, à promouvoir le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, à établir des contacts constructifs avec des acteurs nationaux importants de pays voisins de cette région, à soutenir la coopération entre les Etats de la région et à assurer la coordination, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'U.E. dans le Caucase du sud.

Toutes ces nominations ont plus valeur de symbole qu'elles ne sont synonymes d'action[604]. Les Représentants spéciaux sont souvent nommés après une crise dans un pays alors qu'il serait sans doute plus efficace qu'ils servent de médiateur afin d'aplanir ces crises, évitant ainsi à l'union européenne d'avoir éventuellement à intervenir militairement. Ils représentent la volonté de l'Union européenne de s'impliquer dans une région donnée, en difficulté, délaissant ainsi d'autres régions en sursis. L'efficacité et l'autorité du représentant spécial de l'U.E. dépendent de nombreux facteurs : mandat accordé, soutien dont le représentant jouit de

---

[601] Action commune, *J.O.* L 326, 11 décembre 2001.
[602] Action commune, *J.O.* L 167, 26 juin 2002, action commune 2003/448/P.E.S.C, *J.O.* L 150, 18 juin 2003.
[603] Action commune 2003/496/P.E.S.C., *J.O.* L 169, 8 juillet 2003.
[604] Comme le souligne M. Robert Kagan, « [l']Europe peut envoyer autant de délégations en Corée ou au Moyen-Orient qu'elle veut, personne ne les prend très au sérieux. Même les leaders palestiniens regardent toujours du côté de Washington et non du côté de l'Europe ! ». KAGAN (Robert), « L'Amérique doit mener la politique des forts », *L'Express*, 6 mars 2003.

la part de la présidence et du Conseil, volonté d'action des Etats membres et disponibilité d'instruments pour appuyer leur position[605]. Cette efficacité semble limitée puisque la présence de Représentants spéciaux en Europe du Sud-Est et en Afrique n'a pas empêché l'explosion de crises latentes.

De plus, selon l'article 24 du T.U.E., la majorité qualifiée peut être appliquée pour la conclusion d'accords internationaux dans des domaines relevant du deuxième ou du troisième pilier de l'Union[606], lorsque ces accords portent sur des questions au sujet desquelles le Conseil se prononce à la majorité qualifiée.

Dans les deux cas, ces décisions peuvent cependant être bloquées par tout Etat membre invoquant « des raisons de politique nationale importantes », comme les y autorise l'article 23§2 alinéa 2 du T.U.E. La décision en cause peut alors être renvoyée au Conseil européen en vue d'un accord unanime. Les deux procédures concernées par le vote à la majorité qualifiée couvrent des domaines très restreints de la P.E.S.C. De plus, selon l'article 23§2 alinéa 4 du T.U.E., le vote à la majorité qualifiée est exclu pour les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Il faut donc souligner le fait que les Etats n'ont pas souhaité apporter plus de flexibilité dans le domaine de la P.E.S.D., alors même que la flexibilité serait la « seule méthode légitime pour concilier les différentes souverainetés et les héritages historiques des Etats membres en matière de défense. »[607]. Les dispositions relatives au vote à la majorité qualifiée ont été très peu appliquées[608].

---

[605] KEUKELEIRE (Stephan), « Au-delà de la P.E.S.C. La politique européenne structurelle de l'Union européenne », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 543.
[606] L'article 12 du projet constituant fournit une base juridique pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux. Le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociations et conclut les accords. Ces dispositions devraient préciser qui agit pour le compte de l'Union en fonction de l'objet de l'accord. Lorsque l'accord porte exclusivement ou principalement sur la P.E.S.C., il revient à la Commission ou au Ministre des Affaires étrangères, ou aux deux conjointement, de présenter des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir des négociations.
[607] Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p. 5.
[608] TERPAN (Fabien), *op.cit.*

Le Groupe de travail VII Défense avait recommandé un plus grand recours aux dispositions existantes prévoyant le vote à la majorité qualifiée et à celles permettant une certaine forme de souplesse comme l'abstention constructive[609]. Toutefois, l'article III-203 de la Constitution reprend l'article 18 du T.U.E. sans grand changement mais introduit des modifications concernant le rôle du Ministre des Affaires étrangères. En effet, la nomination du représentant spécial par le Conseil se fera sur proposition du Ministre des Affaires étrangères. Il exercera son mandat sous l'autorité du Ministre. L'article III-201§2 définit la procédure de prise de décision dans le domaine de la P.E.S.C. et prévoit que « si un membre du Conseil des ministres déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision européenne devant être adoptée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote ». Dans ce cas, le ministre des Affaires étrangères recherche en étroite coopération avec l'Etat concerné, une solution acceptable pour celui-ci. S'ils ne parviennent pas à un accord, le Conseil des ministres peut demander, à la majorité qualifiée, que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité. La règle générale reste donc l'unanimité. L'article 23§2 du T.U.E. concernant les dérogations à la règle d'unanimité est repris avec pour seuls changements, d'une part, la dénomination des instruments et, d'autre part, l'introduction des décisions sur base de propositions conjointes du Ministre des Affaires étrangères et de la Commission. Le projet reprend, dans son article III-201§4, la disposition selon laquelle ce paragraphe ne s'appliquera pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

En conclusion, la volonté des Etats de limiter le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la P.E.D. ne permettra pas de remédier à l'atonie de la politique extérieure de l'Union européenne puisque, avec le maintien de l'unanimité, les Etats n'obtiendront que des points de convergence minimaux. Or, un accord a minima ne peut servir de base à une action de gestion de crise. La coopération militaire au sein de l'Union

[609] Rapport du groupe travail VII Action extérieure, Conv. 459/02, 16 décembre 2002.

souffre de l'absence d'une vision stratégique des intérêts européens et des différences séparant le processus législatif habituel d'une part et les exigences liées à la gestion des crises, d'autre part. La brièveté des délais caractéristique de la gestion des crises requiert d'autres procédures. L'envoi de forces sur un théâtre d'opérations reste subordonné à l'assentiment des gouvernements des Etats membres et à celui des parlements nationaux. Mais, afin de rendre le processus décisionnel plus rapide, celui-ci ne doit pas reposer sur l'unanimité[610]. Il conviendrait de faire la distinction entre le lancement d'une opération et sa conduite sur le terrain. Dans un premier temps, il est indispensable de parvenir à un consensus mais l'unanimité lors de la conduite de l'opération risque fort de déboucher sur l'inaction. Une procédure d'abstention constructive permettrait aux pays qui ne souhaitent pas participer à l'action de s'abstenir et aux « Grands » Etats de ne pas avoir à toujours tenir compte des « petits » parce que l'on peut comprendre qu'un Etat membre permanent du Conseil de sécurité de l'O.N.U., doté de l'arme nucléaire et pouvant engager des forces militaires significatives « s'irrite d'avoir à tenir compte de l'opinion d'un Etat qui n'a aucune influence sérieuse sur la scène internationale mais en revanche estime avoir des intérêts nationaux exigeant d'être pleinement respectés et soutenus »[611]. Une solution serait, pour ces Etats, d'agir au sein de structures plus restreintes, dans le cadre de coopérations renforcées, par exemple.

§2. Les coopérations renforcées dans le domaine de la défense.

Une coopération renforcée permet à des Etats souhaitant échapper aux blocages suscités par le mécanisme de l'unanimité d'établir entre eux des engagements leur permettant d'aller plus loin que les dispositions prévues par les traités, mais s'inscrivant dans le cadre de leur mise en

---

[610] Il est toutefois difficile pour un Etat de laisser se prendre des décisions aussi importantes à la majorité. « Aucun Etat n'acceptera jamais que ses soldats aillent mourir en vertu d'un vote à la majorité qualifiée. » GNESOTTO (Nicole), « 1996 et la défense commune : encore une occasion manquée ? », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, p.137.

[611] FROMENT-MEURICE (Henri), « Est-ce la fin de l'Europe ? », *Commentaire*, n°101, Printemps 2003, Plon, Paris, p. 35.

œuvre[612]. Les coopérations renforcées semblent appelées à concerner principalement les deux piliers intergouvernementaux de l'Union et le petit nombre de domaines relevant du premier pilier où la procédure de codécision n'est pas applicable. Le mécanisme de coopération renforcée a été conçu à l'origine comme un substitut au vote majoritaire[613]. En effet, la condition du dernier ressort implique qu'une coopération renforcée ne peut être déclenchée que pour l'adoption d'actes ponctuels. Au niveau du vote, la formation du Conseil est restreinte aux représentants des Etats membres participant à la coopération. Un tel mécanisme est trop élaboré pour contourner l'écueil du vote à l'unanimité et n'a jamais réellement rempli sa fonction. De plus, une grande limitation est apportée à cet instrument. En effet, selon l'article 27B du T.U.E., les coopérations renforcées ne peuvent porter « sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (A). Son champ d'action potentiel est donc limité. Le mécanisme des coopérations renforcées qui aurait pu permettre le développement de la P.E.S.D. n'aura eu que peu d'impact dans le deuxième pilier. Toutefois, le texte de la future Constitution propose de mettre en place un mécanisme s'inspirant des coopérations renforcées qui s'appliquerait dans le domaine de la défense (B).

---

[612] Les coopérations renforcées sont la « consécration de situations dérogatoires au bénéfice des Etats-out par rapport à des obligations découlant du traité qui s'imposent aux Etats-in ». RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 2002, p. 95.

[613] Si les coopérations renforcées n'ont pas figuré dès le départ à l'ordre du jour de la C.I.G., c'est parce que le traité d'Amsterdam comportait déjà un dispositif très complet dans ce domaine, et que certains Etats membres jugeaient ce dispositif suffisant, ou du moins faisaient valoir que le recul du temps et l'expérience manquaient pour l'évaluer : le traité d'Amsterdam était en vigueur depuis moins de deux ans, et aucune coopération renforcée n'avait été lancée dans le cadre qu'il avait mis en place. Le Royaume-Uni et la Finlande plaidaient pour le maintien du dispositif du Traité d'Amsterdam. Leurs deux principaux arguments concernaient, d'une part, le fait qu'il fallait tenir compte des pays candidats qui pouvaient craindre que la révision de la procédure des coopérations renforcées n'en entraîne un usage plus systématique et ne soit à l'origine d'une Europe à plusieurs vitesses. D'autre part, l'extension du vote à la majorité rendait de moins en moins nécessaire le recours à d'autres formes d'intégration réunissant de petits groupes d'Etats. D'autres Etats membres, au contraire, estimaient que, si aucune coopération renforcée n'avait été lancée, c'était parce que les dispositions d'Amsterdam étaient exagérément rigoureuses, au point de déboucher sur une impossibilité pratique. Ainsi, l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas, l'Italie, le Luxembourg, soutenus par le Parlement et la Commission ont œuvré en faveur de « l'éradication de toute rigidité procédurale ». BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « La C.I.G. 2000 ou la conférence de la dernière chance », *Europe*, Novembre 2000, Editions du Juris-Classeur, Paris, p.5.

A. L'exclusion des coopérations renforcées.

Si les coopérations renforcées ne peuvent porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, il importe de les étudier dans le cadre du deuxième pilier parce que certaines décisions prises dans le domaine de la P.E.S.C. auront des répercussions sur la politique européenne de défense[614]. Les coopérations renforcées dans le deuxième pilier sont soumises à des conditions de fond supplémentaires par rapport aux coopérations renforcées du premier pilier. Selon l'article 27A du T.U.E., leur but doit être de « sauvegarder les valeurs et servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale ». Elles doivent suivre les principes, objectifs et orientations de la P.E.S.C. ainsi que les décisions prises dans son cadre. Elles doivent également respecter les compétences de la Communauté européenne et la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure. Les coopérations renforcées ne peuvent porter que sur la mise en oeuvre d'une action commune ou d'une position commune. En effet, les stratégies communes, qui relèvent du Conseil européen, ne peuvent être décidées que par accord entre tous les Etats membres.

Le Haut représentant pour la P.E.S.C. est chargé de veiller à ce que tous les membres du Conseil et le Parlement européen soient pleinement informés de la mise en oeuvre des coopérations renforcées. Tout Etat membre peut demander à rejoindre une coopération renforcée. Le Conseil statue dans un délai de quatre mois sur cette demande ainsi que sur les « dispositions particulières » qu'il peut juger nécessaires. La demande est réputée acceptée à moins que le Conseil ne décide, à la majorité qualifiée, de la tenir en suspens. Cette clause a pour objet d'éviter la formation de groupes fermés au sein de l'Union.

Toute demande de coopération renforcée dans le domaine de la P.E.S.C. doit être transmise, selon l'article 27C du T.U.E., à la Commission

---

[614] Il existe déjà des politiques « communes » par exemple, à l'égard de la Russie et de l'Ukraine, complétées par les diplomaties nationales.

qui « donne son avis notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les politiques de l'Union ». Lorsqu'un Etat veut participer à une coopération renforcée déjà instaurée entre d'autres membres, la Commission en est informée et doit transmettre un avis au Conseil dans les trois mois suivant la réception de la notification. Le rôle de la Commission est limité puisqu'elle n'a qu'un rôle d'information et donne seulement un avis, non contraignant. Les principaux intervenants dans ce mécanisme sont les Etats.

Toutefois, malgré l'instauration de ces nouvelles dispositions, une grande limitation a été apportée à l'utilisation des coopérations renforcées dans le deuxième pilier puisqu'elles ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. C'est la Grande-Bretagne qui a refusé que cet instrument puisse être mis en oeuvre en matière de défense[615]. Par conséquent, l'article 27B du T.U.E.[616] exclut le recours aux mécanismes de coopération renforcée pour la politique de défense. Cette disposition a été ajoutée lors des négociations finales de Nice puisque le texte initial prévoyait que « les coopérations renforcées en vertu du Titre V peuvent porter sur des initiatives dans le domaine de la sécurité et de la défense contribuant à l'acquisition de capacités de gestion de crise »[617]. Lors de la révision du Traité à Nice, la Grande-Bretagne a obtenu que soit introduite une clause excluant la procédure de coopération renforcée pour les questions ayant des implications dans le domaine de la défense parce qu'elle ne voulait pas permettre l'intégration de l'article V du traité de Bruxelles dans le Traité sur l'Union européenne[618], sous la forme d'un protocole signé par les seuls pays qui souhaitaient (en principe les Dix) et qui institueraient à cet effet une coopération renforcée.

---

[615] MISSIROLI (Antonio), « Coopération renforcée et flexibilité dans le deuxième pilier : un parcours d'obstacles ? », *L'U.E.O. à cinquante ans*, 1998, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe Occidentale, Paris, 1998, p. 44.

[616] « Les coopérations renforcées en vertu du présent titre portent sur la mise en œuvre d'une action ou d'une position commune. Elles ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ».

[617] Document de synthèse révisé de la conférence des représentants des Etats membres, Confer 4810/00 du 23 novembre 2000, p.13, clause J.

[618] La gestion des crises et la défense collective de l'Europe dépendent de deux organisations différentes, fondées sur deux traités différents : le Traité de Bruxelles et le Traité de l'Atlantique Nord. Cela ne paraît pas la meilleure voie pour définir et mettre en œuvre une politique européenne de défense cohérente.

Cette volonté britannique d'interdire dans le domaine de la défense toute procédure permettant à un groupe d'Etats membres d'avancer dans un domaine particulier sans que tous leurs partenaires s'associent à leurs projets, suscite une interrogation. On peut en effet se demander si la volonté manifestée à Saint-Malo puis renouvelée à Cologne en faveur de la mise en place d'une défense européenne n'a pas été qu'un accord de circonstances, encouragé par le fait que certains pays européens avaient intérêt à avancer ensemble avec pourtant des buts différents : pour les uns, doter l'Europe d'une capacité de défense réellement autonome et, pour d'autres, renforcer l'O.T.A.N. ? Si tel était le cas et si la Grande-Bretagne n'était pas honnête dans ses intentions d'œuvrer pour une Europe de la défense, il semble difficile de poursuivre le projet de P.E.S.D. sans l'appui d'un des principaux acteurs. Les réticences britanniques témoignent de la retenue des Etats à abandonner leurs prérogatives nationales en matière de défense[619].

Cependant, paradoxalement, l'article 17§4 du T.U.E. laisse la faculté à deux ou plusieurs Etats membres de développer une coopération plus étroite à condition qu'elle se fasse dans le respect du cadre de l'U.E.O. et de celui de l'Alliance Atlantique mais l'article 44 §1 al.2 du Traité de Nice précise que les actes et décisions en découlant « ne font pas partie de l'acquis de l'Union », ce qui signifie qu'ils ne sont pas opposables aux nouveaux adhérents. Donc, des coopérations renforcées resteront toujours possibles dans le domaine de la défense, dès lors qu'elles s'effectueront en dehors des traités[620]. Ainsi, des coopérations extérieures aux traités dans le domaine de la défense comme l'Eurocorps, l'Euroforce, l'Euromarfor, la force amphibie anglo-néerlandaise et la division multinationale anglo-belgo-hollando-allemande ont déjà été organisées. Cette restriction a été apportée à la demande des Etats membres soucieux de préserver leurs liens avec

---

[619] Il est intéressant de noter que dans le cadre de la mise en place de l'euro, qui est aussi l'un des domaines privilégiés de l'exercice de la souveraineté nationale, la procédure de coopération renforcée a été utilisée puisque la monnaie unique ne joue que pour onze Etats. JACQUE (Jean-Jacques), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2001, p. 132.

[620] Cette possibilité a déjà été exploitée dans le troisième pilier, dans le cadre des accords de Schengen qui est un exemple de coopération entre plusieurs Etats membres en dehors du cadre des traités communautaires. Un protocole annexé au traité d'Amsterdam intègre Schengen dans les traités.

l'O.T.A.N.[621]. De plus, l'article 17§4 du T.U.E. prévoit qu'une coopération peut être instaurée entre deux ou plusieurs Etats « au niveau bilatéral dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'O.T.A.N., dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave ». Cette restriction est d'autant plus révélatrice de la volonté des Etats de préserver leur souveraineté que la P.E.D. aurait été le cadre idéal pour les coopérations renforcées qui, selon l'article 27A§1 du T.U.E., ont « pour but de sauvegarder les valeurs et servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale. Elles respectent (...) la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure ». La Convention a été l'occasion de réexaminer la question des coopérations renforcées.

B. Des coopérations renforcées aux coopérations structurées.

L'un des modèles proposés pour pallier l'exclusion des coopérations renforcées du domaine de la défense fut la proposition de création de noyau dur. En 2000, M. Jacques Chirac a parlé d'un groupe pionnier qui viserait la coordination des politiques économiques, la politique de sécurité et de défense, et la lutte contre la criminalité. Il s'agissait de faire progresser l'intégration européenne à quelques-uns, en laissant de côté ceux qui ne sont pas désireux ou pas capables de s'y rallier. En décembre 2003, après l'échec du Conseil européen de Bruxelles pour l'adoption du projet de Constitution, le Président français reprend les mêmes termes mais en parlant alors de groupes pionniers, au pluriel, peut-être pour adoucir le caractère exclusif du procédé. En effet, dès lors qu'on l'institutionnalise, le mécanisme installe une « barrière étanche »[622] avec les Etats exclus. La notion de noyau dur n'a pas été reprise par le projet de Convention qui a

---

[621] Il s'agit du Danemark et du Royaume-Uni. RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 4ème édition, 2002, pp. 86-90. SEDOUY (Jacques-Alain), « Le royaume du Danemark et l'Europe », *Commentaire*, n°87, automne 1999, Plon, Paris, pp. 597-601.

[622] LEFEBVRE (Maxime), « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le débat*, Gallimard, n°129, mars-avril 2004, p. 83.

préféré institutionnaliser les coopérations renforcées dans le domaine de la défense.

Dans leur contribution pour la Convention européenne[623], M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères français et M. Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères allemand ont présenté des propositions conjointes dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense. Les deux ministres souhaitaient introduire plus de flexibilité[624] dans le domaine de la défense, notamment en matière de processus décisionnels. Ils préconisaient l'utilisation de l'instrument de la coopération renforcée pour la P.E.S.D. dans les cas où tous les Etats membres ne seraient pas disposer ou ne pourraient pas participer à des opérations. La contribution franco-allemande propose que les coopérations renforcées s'appliquent dans les domaines suivants: les forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées[625], l'armement[626] et les capacités et la gestion des ressources humaines, de la formation et du développement de doctrines communes. Enfin, la contribution franco-allemande avance la possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent de transférer à l'Union européenne les engagements qu'ils

---

[623] Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, Contrib 150, Conv. 422/02, 22 novembre 2002.

[624] Une coopération renforcée franco-allemande dans le domaine de la politique étrangère et de la défense pourrait se dérouler dans le cadre du Conseil de sécurité franco-allemand qui pourrait avoir un véritable rôle de préparation de toutes les décisions. ADRIEN (Bernard), « Europe et Etats-Unis : tout est dans les têtes », *Commentaire*, n°94, Eté 2001, Plon, Paris, p. 318.

[625] Et ce sans préjudice de leur emploi dans le cadre de l'O.T.A.N.

[626] La contribution propose la mise en place de coopérations renforcées pour certains domaines de la LoI et de l'O.C.C.A.R. Il s'agirait de la sécurité des approvisionnements, de l'ouverture réciproque des marchés, du renoncement aux compensations industrielles, de l'organisation des exportations et du traitement des informations. Dans le domaine de la politique européenne de l'armement, la contribution franco-allemande propose de développer l'harmonisation des besoins opérationnels et la mise en place d'une politique d'armement ayant pour objectifs le soutien et la coordination de la recherche et de la technologie de défense, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense. Ces fonctions devront aboutir à la mise en place progressive d'un marché européen de l'armement ainsi qu'à la création d'une Agence Européenne de l'Armement, qui pourrait se faire sur la base d'une coopération renforcée. Point 4 de la contribution, *op.cit.*

ont souscrit dans le cadre de l'U.E.O. grâce au mécanisme de la coopération renforcée[627].

Dans le cadre de la réflexion de la Convention européenne, le Groupe de travail Défense a suggéré de modifier les dispositions concernant les coopérations renforcées en les ouvrant en matière de sécurité et de défense et en assouplissant leurs conditions d'utilisation[628]. Il a été proposé d'instaurer la prise à la majorité qualifiée, l'abaissement du nombre d'Etats requis pour former une coopération renforcée et des procédures de décision rapides[629]. Cependant, certains membres du groupe se sont opposés à l'application des dispositions sur les coopérations renforcées à la défense[630].

L'article 27B du T.U.E. qui confine les coopérations renforcées à la mise en œuvre d'une action ou position commune de l'Union n'a pas été repris dans la future Constitution. Dans l'esprit du texte, il semble que le mécanisme de la coopération renforcée ne soit pas utile pour confier la mise en œuvre d'une action commune à un groupe d'Etats qui agit au nom de l'Union. L'article I-40§5[631] permet d'établir une coopération plus étroite pour la mise en œuvre d'une mission déterminée lorsque tous les Etats ne souhaiteraient pas s'engager dans la conduite d'une opération. La décision sur le lancement d'une opération, son objectif, sa portée et les modalités générales de sa mise en œuvre sera prise par le Conseil statuant à

---

[627] Id. point 2, p. 4.

[628] Le Président de la République italienne Carlo Azeglio Ciampi a aussi plaidé pour des coopérations renforcées au sein de l'Union européenne. « Les coopérations renforcées ont été et seront, même à l'avenir, essentielles pour assurer à l'Union européenne un élan vital et une capacité d'évolution ». 30 septembre 2003, www.ueitalia.it

[629] Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », WG VIII, Conv. 461/02, Bruxelles, 16 décembre 2002, point 55.

[630] Le texte de la Constitution étend la possibilité de coopérations renforcées à l'ensemble de l'action européenne. Leur extension aux domaines de la politique étrangère et de la défense a été combattue par les délégués de plusieurs gouvernements, en particulier M. Peter Hain pour le Royaume-Uni et Mme Lena Hjelm-Wallen pour la Suède, qui ont objecté que la crédibilité de l'Union, liée à sa cohésion politique, pourrait en souffrir. La Convention ne les a pas suivis.

[631] L'un des objectifs de la Convention était de clarifier les textes communautaires afin que les européens les trouvent plus accessibles. Cet objectif est loin d'être atteint en matière coopération renforcée. Le renvoi à différents articles et différentes parties du projet de constitution complique la compréhension du texte. En effet, par exemple, les décisions autorisées par l'article 40§5 sont prises selon les dispositions de l'article III-211.

l'unanimité[632]. L'opération sera ainsi véritablement une opération de l'U.E. Les Etats membres qui auraient la possibilité de conduire l'opération devront le faire conformément aux modalités de l'article I-40§5. Cet article prévoit que, dans le cadre des décisions prises conformément à l'article III-211[633], « le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui disposent des capacités nécessaires et souhaitent s'engager dans celle-ci. Ces Etats membres, en association avec le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union, conviennent entre eux de la gestion de la mission ». Le Conseil sera tenu informé par les Etats participant à la réalisation de la mission et sera saisi dès que de nouvelles conséquences majeures surviendraient ou lorsqu'il y aurait une modification de l'objectif ou de la portée de la mission. C'est toujours au Conseil qu'il reviendra d'adopter les décisions nécessaires.

Le Traité instituant une Constitution pour l'Union européenne ne réitère donc pas l'exclusion des coopérations renforcées du domaine de la défense[634] puisqu'il envisage, outre la possibilité de remplir des missions comme nous venons de le voir, le recours aux coopérations dans trois cas : pour la création d'une Agence européenne de l'armement, pour la coopération plus étroite en matière de défense collective qui reprendrait l'engagement d'assistance mutuelle du traité de Bruxelles et pour une coopération structurée entre des Etats plus ambitieux en matière de défense[635]. Cas particulier de la coopération renforcée, la coopération

---

[632] La référence au but des coopérations énoncé par l'article 27A du T.U.E n'a pas été reprise explicitement dans le texte.

[633] Les missions 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 de 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, les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme. Article III-205.

[634] La règle de l'unanimité semble « occultée » dans l'article III-208 qui concerne les coopérations structurées fondées sur des capacités militaires élevées. MISSIROLI (Antonio), « Presque un succès », *U.E.-I.E.S. Bulletin*, n°7, juillet 2003, www.iss-eu.org/new/analysis/

[635] LEFEBVRE (Maxime), « Union européenne : la dimension géopolitique de l'élargissement », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, p. 79.

structurée permanente[636], prévue par les articles I-40§6 et III-213, permet aux volontaires d'avancer.

Lors du Conclave de Naples des 28 et 29 novembre 2003[637], et suite aux entretiens particuliers entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, des modifications importantes aux projets d'articles proposés par la Convention dans le domaine de la P.E.S.D. ont été apportées. Il s'agit de changements dans les dispositions sur les coopérations structurées et sur la clause de défense mutuelle. En ce qui concerne la coopération structurée permanente, les textes de l'article I-40, paragraphe 6, de l'article III-213 du projet de Traité constitutionnel ont été amendés sur un point important lors de la Conférence intergouvernementale et par le projet de protocole rédigé par la présidence italienne[638]. En effet, alors que, dans le texte de la Convention, cette coopération était liée au traité et devait entrer en vigueur en même temps que celui-ci, son lancement est désormais subordonné à une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée, y compris quant à la liste des États participants[639]. L'admission ultérieure de nouveaux

---

[636] En ce qui concerne la « coopération structurée permanente », il est à noter que le texte amendé par la C.I.G. ne tient pas compte de la proposition de la Convention selon laquelle les dispositions relatives à la « coopération renforcée » énoncées aux articles I-43 et III-322-329 devraient s'appliquer à la « coopération structurée permanente ». Ces deux formes de coopération sont donc désormais complètement séparées. Lors des différents débats, de nombreuses personnalités se sont plaintes de la complexité des mécanismes. Ainsi, pour M. Didier Boulaud « [l]e concept de coopération structurée ne (me) paraît pas clair. Entre les coopérations structurées, les coopérations renforcées, les coopérations plus étroites, on se perd un peu. ». Le député français Xavier de Villepin a avoué « ne pas très bien percevoir non plus la finalité de la coopération structurée. Nous avons besoin d'une Constitution le plus tôt possible. L'idée d'une Europe à plusieurs vitesses suscite beaucoup de méfiance, voire de rejet. Beaucoup de pays, notamment parmi les nouveaux adhérents, craignent d'être exclus de certains développements de la construction européenne. Il faut les rassurer tout en évitant de rendre plus complexes des traités que l'on s'était promis de simplifier. » « Le suivi parlementaire de la P.E.S.D. et de la P.E.S.C. – Débats et réponses aux questions parlementaires », Rapport présenté devant l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, document C/1854, 6 mai 2004.

[637] « A Naples, les vingt-cinq ministres recherchent un accord sur la Constitution », *Le Monde*, 29 novembre 2003.

[638] CIG 57/1/03, Rev 1, Presid 13, Bruxelles, 5 décembre 2003.

[639] Article III-213§1 et 2 : « Les Etats membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente définie à l'article I-40, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au Protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères de l'Union. Dans un

membres dans la coopération structurée reste soumise à la décision des seuls membres participants mais cette décision doit être prise à la majorité qualifiée[640], alors que le texte de la Convention prévoyait une décision à l'unanimité.

Il apparaît donc qu'il sera plus difficile de lancer la coopération structurée mais plus facile de la rejoindre une fois qu'elle sera lancée. Le protocole rédigé par la présidence italienne sur les critères de participation n'impose aucun engagement quantitatif précis. Ainsi, les contributions nationales de forces ne sont pas précisées, elles peuvent même être multinationales, dès lors qu'elles sont déployables dans un délai entre cinq et trente jours, disponibles pour une période de trente jours, et qu'elles comportent des combattants et de la logistique[641]. Il semblerait que la C.I.G. a cherché surtout à permettre à chaque Etat membre de participer à cette coopération structurée, quitte à en abaisser les ambitions et les moyens.

Le compromis issu du Conclave de Naples et présenté par la présidence italienne lors de la C.I.G. a reçu l'assentiment des grands Etats, puisqu'il est basé sur l'accord intervenu entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Cependant, les dispositions concernant la clause de défense mutuelle n'a pas encore reçu l'approbation des quatre pays neutres qui sont membres de l'Union. D'une part, ces pays refusent une clause qui, à l'image du texte proposé par la Convention, ne créerait pas d'obligation pour eux puisqu'ils auraient la possibilité de ne pas y participer. D'autre

---

délai de trois mois suivant cette notification, le Conseil adopte une décision européenne établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des Etats membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée après consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union».

[640] Article III-213§3 : « Tout Etat membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères de l'Union. Le Conseil adopte une décision européenne qui confirme la participation de l'Etat membre concerné qui respecte les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole mentionné au paragraphe 1. Le Conseil statue à la majorité qualifiée après consultation du ministre des Affaires étrangères. »

[641] Article 1er du Protocole sur la coopération structurée permanente établie par les articles I-40, paragraphe 6 et III-213 de la Constitution, CIG 57/1/03 REV 1, Annexe II.

part, dès lors que la clause s'applique à tous les membres, ils la jugent toujours trop contraignante.

Aussi bien pour la coopération structurée que pour la clause de défense mutuelle[642], il y a donc eu, lors des négociations de la C.I.G., un travail d'érosion visant à favoriser autant qu'il est possible la participation de tous les États membres, empêchant par là même que puisse se constituer, dans le cadre du traité, une avant-garde volontariste et ambitieuse en matière de défense. De même, il est apparu une opposition résolue à tout ce qui pourrait constituer une défense mutuelle dans le cadre du traité.

Les dispositions proposées par la Convention et reprises par le texte de la future Constitution pourraient conforter les intentions des quatre pays dont les chefs d'Etat et de gouvernement ont participé au sommet consacré à la défense qui s'est tenu le 29 avril 2003 à Bruxelles[643], à savoir l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg[644]. En effet, ces quatre pays avaient proposé l'adoption du concept de la création d'une Union européenne de sécurité et de défense (U.E.S.D.) ayant vocation à réunir les Etats membres prêts à avancer plus rapidement et à aller plus loin dans le

---

[642] Le paragraphe 7 de l'article 40 précise que les Etats volontaires se lient par une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée d'un des Etats participants à la coopération. D'importantes modifications ont eu lieu aussi concernant la coopération plus étroite en matière de défense mutuelle parce que, dès le début des travaux de la CIG, le Royaume-Uni a signalé son opposition à l'inclusion dans la Constitution d'une telle clause qu'il jugeait susceptible de faire doublon avec l'article 5 du Traité de l'O.T.A.N. Le texte amendé n'est plus une coopération entre certains États membres, mais une clause valable pour tous les États membres. La rédaction de cette disposition est beaucoup moins contraignante, puisqu'il est dit qu'en cas d'agression contre un État membre, les autres États lui « doivent aide et assistance » et non plus lui « portent aide et assistance », puisque les moyens militaires ne sont plus explicitement mentionnés, et puisqu'il est précisé que cette clause « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ». Cette nouvelle rédaction témoigne du fait que l'Union n'est pas une alliance militaire. En effet, dès lors que cette clause est applicable à tous les Etats membres, elle ne doit donc plus comporter d'engagement contraignant.

[643] *La politique étrangère de la France*, mars-avril 2003, La Documentation française, Paris, pp. 348-352.

[644] Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, Bruxelles, 29 avril 2003, www.elysee.fr/documents/discours/2003/0304EUDF.html.

renforcement de leur coopération en matière de défense. De plus, ils ont proposé de créer un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations[645], et un commandement européen de transport stratégique[646]. Les Etats participant à l'U.E.S.D. devraient prendre, entre autres, l'engagement « de se porter secours et assistance face aux risques de toute nature ». Le texte de la Constitution permettra donc aux quatre Etats de réaliser leur projet en souscrivant à l'instrument de la coopération structurée sans être nécessairement suivis par tous les autres pays signataires du Traité de Bruxelles modifié. Un tel mécanisme permettrait de mettre en œuvre la création d'une « capacité européenne de réaction rapide » annoncée par les quatre Etats lors de ce sommet. Cette capacité européenne serait basée sur l'Eurocorps auquel seraient intégrés des commandos belges et des éléments de reconnaissance luxembourgeois.

Toutefois, on peut s'interroger sur la valeur ajoutée, pour la défense européenne, d'un engagement de défense mutuelle souscrit à l'intérieur de l'Union européenne par un certain nombre de pays signataires du Traité de

---

[645] Afin de ménager leurs partenaires, le Ministre des Affaires étrangères Français Dominique de Villepin a rappelé la définition exacte donnée à cette structure. Il s'agit « d'instances de liaison qui permettraient à la fois une planification opérationnelle et la contribution de forces. Il s'agit d'un processus qui n'est en rien contradictoire avec ce qui est fait dans le cadre de l'O.T.A.N. Il vise à mieux marquer la volonté des Etats d'avancer ensemble, d'accroître leur contribution pour accroître les moyens mis au service des défenses ». A cette occasion, M. Dominique de Villepin a rappelé la double ambition de travailler dans le cadre de l'O.T.A.N. et, en même temps, de défendre nos capacités et une identité européenne autonome. Réunion informelle des Ministres des Affaires étrangères de l'U.E., *Documents d'actualité internationale*, n°13, 1er juillet 2003, La Documentation française, Paris, pp. 522-523.

[646] Les quatre Etats ont souligné le caractère ouvert de leur démarche et rappelé qu'elle visait la création d'un « pilier européen au sein de l'O.T.A.N. ». La plupart des mesures préconisées tendaient à favoriser la « coopération renforcée entre les Etats qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin en direction d'une Union européenne de sécurité et de défense ». Sept initiatives concrètes seraient mises en œuvre pour renforcer « l'efficacité des capacités militaires et éviter les duplications inutiles par le rapprochement des outils de défense nationaux ». L'objectif poursuivi était de garantir l'interopérabilité des forces qui pouvaient être engagées aussi bien pour des opérations européennes et des opérations de l'O.T.A.N. que pour des opérations conduites par l'U.E. pour le compte de l'O.N.U. Les liens avec l'O.T.A.N. restaient « une priorité stratégique fondamentale pour l'Europe » et les divergences de vues apparues pendant la guerre contre l'Irak ne devraient pas affecter durablement la qualité des relations transatlantiques. Le Sommet du 29 avril 2003 est une application matérielle des initiatives en matière de défense : mise en commun de la formation des pilotes d'hélicoptères et du futur A 400M, embryon de formation d'un état-major apte à assurer le commandement d'un théâtre d'opérations.

Bruxelles modifié si d'autres ne sont pas prêts à les suivre[647]. Un tel engagement reposant sur une simple déclaration n'aurait guère de crédibilité. De plus, toute la difficulté est de décider quels Etats participeraient à cette coopération structurée. Ces Etats ont bien vite admis que l'Europe de la défense pourrait difficilement se passer des capacités militaires britanniques. Après des négociations compliquées avec les Etats-Unis et l'O.T.A.N., la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont mis d'accord pour mettre en place une cellule de planification au sein de l'état-major européen et sur un protocole à la future Constitution, qui déterminerait les critères de participation à la coopération structurée en matière de défense. Ces critères ne sont pas très contraignants si bien qu'une dérive vers une participation large n'est pas à exclure.

En conclusion, si les coopérations renforcées sont un moyen d'aller plus en avant dans le domaine de la défense, elles ne sont pas nécessairement un moyen d'intégration puisqu'elles ne participent pas à la mise en place d'une politique commune mais plutôt à des politiques différenciées réunissant tour à tour des Etats ayant les mêmes intérêts[648]. En effet, les coopérations renforcées ne sont qu'un mécanisme de mise en œuvre de décisions ressortant d'une décision du Conseil et basé sur la volonté des Etats. Il faut cependant tenir compte que l'Union des 15 puis des 25 n'est plus l'Union des « pères fondateurs », que rapprochaient une histoire et une vision communes. Une approche commune en matière de défense suppose que tous les Etats puissent y participer. Sinon, ce seront des politiques à la carte qui verront le jour et dont on pourra mesurer les

---

[647] Même si la préface du projet de Constitution remis au Conseil européen affirme que le texte a recueilli un « large consensus », cela ne saurait faire oublier que les questions de défense figuraient jusqu'à la fin des débats parmi les sujets les plus controversés. C'est ainsi qu'au moins une vingtaine de membres de la Convention représentant dix pays, parmi lesquels figuraient les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Portugal, la Pologne, la Finlande, l'Irlande, la Suède, l'Estonie, la Lettonie et la Turquie, ont rejeté, pour des raisons diverses, la proposition d'instaurer une défense mutuelle à l'intérieur de l'Union européenne sous forme de coopération plus étroite ou ont exprimé de graves réserves.

[648] « Il est cependant essentiel que se forme en Europe un groupe d'Etats, non pas pour instituer une simple coopération renforcée, ce qui constituerait une politique intergouvernementale qui, à ce titre, serait vouée à l'échec, mais pour mettre en place une véritable organisation intégrée en matière de politique de défense. ». BOURLANGES (Jean-Louis), « Donner à l'Europe les moyens de ses ambitions », in RAGARU (Nadège), BILLION (Didier), *Les nouveaux visages de l'Europe élargie*, P.U.F., Iris, Paris, p.129.

limites en décomptant et en identifiant les pays présents. Face à des Etats tiers, il sera aisé pour ceux-ci de faire jouer les relations bilatérales ou d'exploiter les divisions intra-européennes. Dans le domaine de la défense, il faut reconnaître que seules les grandes puissances ont la volonté et les moyens d'entraîner l'Europe. En systématisant ce type d'actions, l'U.E. arrivera peut-être à un mode de fonctionnement à plusieurs degrés : le premier sera constitué par la volonté politique des plus grands pays, le second concernera une capacité collective d'action militaire entre quelques Etats plus qualifiés et le dernier regroupera un cadre institutionnel européen plus large.

Section II : Le manque d'efficacité des moyens d'actions de la P.E.S.D.

A travers le Conseil, l'Union européenne dispose de trois principaux types d'instruments afin d'agir sur la scène internationale. L'article 12 du T.U.E stipule que l'Union peut décider des stratégies communes, et adopter des actions et positions communes. Aux termes de l'article 13§3 alinéa 2 du T.U.E., le Conseil recommande des stratégies communes au Conseil européen et les met en œuvre, notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes. Ce sont donc les deux institutions représentant les intérêts des Etats membres qui ont la responsabilité de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale. Si elles ont rarement été utilisées dans le cadre de la P.E.D., leur étude est néanmoins importante parce qu'elles pourraient servir de base dans le cadre d'une opération de gestion militaire de crise. Nous allons voir dans un premier temps quelles sont les modalités de mise en œuvre de ces instruments (§1) puis, dans un second temps, les applications pratiques qui en ont résultées (§2).

§1. Les stratégies, positions et actions communes.

Tout d'abord, l'Union européenne peut adopter des stratégies qui servent de base aux actions et positions communes. Ce nouvel instrument, créé par le Traité d'Amsterdam, a des objectifs multiples. Il doit permettre d'affirmer la priorité politique que l'Union accorde à un pays, une région ou à un sujet. Il doit aussi renforcer la cohérence de son action extérieure par une approche inter-pilier systématique, en faisant intervenir les instruments communautaires[649], de la P.E.S.C. et du troisième pilier et permettre l'instillation de la majorité qualifiée pour assouplir le fonctionnement de la P.E.S.C. sans remettre en cause les mécanismes de type intergouvernemental qui la fondent. Ce sont les stratégies communes qui servent à définir les priorités de l'Union.

---

[649] Il peut s'agir de la politique commerciale, d'une assistance technique et financière, de programmes de coopération, de la mise en œuvre de règlements....

L'article 13§2 du T.U.E. précise que le Conseil européen décide des stratégies communes « dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants »[650], à la majorité qualifiée. Alors que les positions et les actions communes sont de la compétence du Conseil, les stratégies communes demeurent « l'apanage »[651] du Conseil européen. Cette situation s'explique par le fait qu'il n'y a pas eu de transfert de souveraineté en la matière et que l'on demeure dans le cadre de l'intergouvernementalité. Dans la pratique, le terme de stratégie commune[652] a rapidement désigné tout acte exprimant la vision de l'Union, dans un domaine précis et qui est compatible avec les « principes et orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune»[653]. Toutefois, la stratégie commune se différencie d'une simple déclaration d'intention dans la mesure où l'article 13§2 alinéa 2 impose trois éléments constitutifs au Conseil européen, ce qui lui confèrent un caractère opérationnel[654]. Les stratégies doivent en effet fixer « leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres ». Leur concrétisation fait l'objet d'un programme de travail pour chaque présidence de l'Union, qui n'y accorde qu'une importance relative. Afin d'améliorer leur efficacité, les stratégies communes doivent être plus ciblées et sélectionner de véritables objectifs.

---

[650] Trois critères ont servi à la définition par les ministres des Affaires étrangères des « intérêts importants en commun » : la proximité géographique avec l'U.E., l'intérêt à la stabilité politique et économique d'une région ou d'un pays, l'existence d'une menace sur les intérêts de sécurité de l'Union. DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *op.cit.*

[651] LE MORZELLEC (Joëlle), « P.E.S.C. ou P.E.S.D. : une guerre de sigles ou un espoir de sursaut pour une voix européenne dans les relations internationales », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis), *op.cit.*, p. 167.

[652] « Les stratégies communes devraient, d'après [M. Solana], s'appuyer sur des documents internes d'orientation, sélectifs et ciblés, et apportant une plus-value très nette. Elles devraient également permettre aux Etats membres de l'U.E. d'appliquer leur politique étrangère d'une manière plus harmonieuse. » Rapport de l'Assemblée de l'U.E.O., présenté par M. Liapis, « Les suites à donner aux décisions prises à Nice sur la P.E.S.D. et la mise au point définitive du projet de défense européenne », Doc. A/1733, point 73.

[653] Article 12 alinéa 1 du T.U.E.

[654] La première stratégie commune adoptée par le Conseil européen de Cologne des 4-6 juin 1999, pour une période initiale de quatre ans, pouvant être prorogée, concernait la Russie. Stratégie commune de l'Union européenne du 4 juin 1999 à l'égard de la Russie, *J.O.C.E.* L 157 du 24 juin 1999.

Alors que l'article 14§3 du T.U.E. précise que « les actions communes engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action » et que l'article 15 du T.U.E. indique que « les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes », l'article 13 du T.U.E. qui définit le cadre juridique des stratégies communes ne contient aucune disposition de ce genre, indiquant que les Etats doivent développer « le même esprit de loyauté envers les stratégies communes »[655]. De plus, les articles 19 et 20 du T.U.E. ne font référence qu'aux positions et actions communes et non aux stratégies communes[656]. Le Conseil n'a d'ailleurs pas de pouvoir de sanction par rapport au respect du principe de loyauté qui conduit la mise en œuvre des moyens de diplomatie commune de l'U.E. Selon l'article 14§5 du T.U.E., le Conseil est, en effet, simplement informé et concerté par les Etats qui prennent position ou agissent en application d'une action commune. Les Etats conservent donc une certaine autonomie d'action et, en l'absence de toute sanction, restent libres de décider et d'agir selon leur propre volonté.

Les stratégies communes doivent permettre d'une part de faciliter la prise de décisions dans le domaine de la P.E.S.C. avec l'introduction de la majorité qualifiée et, d'autre part de fixer les objectifs de l'Union. Toutefois la plus-value des stratégies communes est restée faible. Le petit nombre de stratégies communes adoptées semble témoigner de la réticence des Etats membres et du Conseil à déclencher la prise de décision à la majorité qualifiée.

Le texte de la Constitution reprend en partie, dans son article III-195§3, le texte de l'article 13§2 en changeant la dénomination des instruments et en ne retenant que les actions, positions et les décisions portant sur la mise en œuvre des actions et des positions. L'Union doit

---

[655] LEGER (Philippe), *op.cit.*, p. 50.

[656] L'article 19§1 du T.U.E. précise que les Etats « défendent dans (l)es enceintes [internationales] les positions communes ». Selon l'article 20, [l]es missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil ».

définir les objectifs et intérêts stratégiques et les décisions permettant de les poursuivre et de les défendre activement. Ces stratégies peuvent concerner un pays, une région, une situation ou un thème spécifique et doivent fixer des paramètres pour guider l'action de l'U.E. et des Etats membres. Il reviendra au Conseil « action extérieure » de mettre en œuvre ces objectifs et intérêts stratégiques. Deux modifications ont été introduites concernant la procédure des stratégies communes. D'une part, le Conseil statue sur proposition du Ministre des Affaires étrangères, de la Commission ou des deux conjointement. D'autre part, la mise en œuvre d'une décision du Conseil européen visant à la fois la P.E.S.C. et d'autres domaines de l'action extérieure doit être effectuée selon les procédures prévues pour chaque domaine, ce qui signifie qu'une stratégie touchant à la fois une matière relevant du premier pilier et du deuxième pilier ne pourra être « communautariser » par une extension de la procédure applicable au premier pilier. Chaque aspect sera traité selon les règles correspondantes.

L'U.E. peut ensuite arrêter des positions communes qui sont formalisées dans les décisions du Conseil et publiées au J.O.C.E.[657]. La position commune diffère de la simple déclaration en ce qu'elle appelle dans les conférences et organisations internationales ou à l'occasion d'une crise, des actions nationales ou communautaires de mise en œuvre. Après les évènements du 11 septembre 2001, les Quinze ont adopté une déclaration et non une position commune pour montrer à la fois leur solidarité avec les Etats-Unis et dévoiler leur programme de lutte contre le terrorisme[658]. A partir du début des frappes en Afghanistan, les Européens ont éprouvé plus de mal à adopter une position et un programme d'action.

---

[657] Pour des exemples de positions communes, nous pouvons citer la position commune 2002/960/P.E.S.C. du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Somalie, la position commune 2002/992/P.E.S.C. du Conseil sur l'interdiction d'importer des diamants bruts de Sierra Leone, la position commune 2002/976/P.E.S.C. du Conseil mettant à jour la position commune 2001/931/P.E.S.C. relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2002/847/P.E.S.C..... *Bulletin U.E.,* 12-2002, Office des publications, Commission européenne, Bruxelles, pp. 120-121.

[658] Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, Gand, 19 octobre 2001, *Bulletin U.E.* 10-2001, pp. 58-61.

Si la prise de position doit aboutir à une action, la position commune n'est pas censée l'organiser, d'où une grande confusion dans l'utilisation des instruments et dans la délimitation entre position et action commune. Selon l'article 15 du T.U.E., une obligation de coopération loyale est instaurée entre les Etats membres qui doivent veiller « à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ». L'utilisation du terme « conformité » plus fort que celui de « compatibilité » accentue le caractère contraignant de la coopération que le traité veut instaurer.

La Constitution reprend dans son article III-195 l'instrument de la position commune. L'article 15 du T.U.E est repris sans autre modification. Le terme d'action qui était utilisé par l'article 14 du T.U.E pour définir le deuxième instrument dont dispose l'Union européenne pour mettre en œuvre sa politique étrangère et de défense commune est aussi repris.

Enfin, l'U.E. peut engager des actions communes. Introduites par le traité de Maastricht, les actions communes sont adoptées par le Conseil, au niveau ministériel, et permettent aux Etats membres et à l'Union de mettre en œuvre des moyens matériels et financiers dans le cadre d'une action conjointe. Elles engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action. L'acte doit être conforme aux objectifs de l'Union exposés à l'article 2 du T.U.E., c'est-à-dire l'affirmation de l' « identité sur la scène internationale », le maintien et le développement de « l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice ». Ces buts sont repris à l'article 11§1 qui prévoit que, dans le cadre de la P.E.S.C., l'U.E. doit veiller à « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité », au renforcement « de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes », au « maintien de la paix et [au] renforcement de la sécurité internationale » et à la « promotion de la coopération internationale ».

Trois catégories d'actions communes peuvent être distinguées : les deux premières regroupent, d'une part, les actions ayant un caractère principalement diplomatique et d'autre part les actions qui se traduisent par une mobilisation des ressources humaines et matérielles. La troisième

catégorie comprend les actions communes thématiques relatives à la sécurité.

Selon l'article 14§1 du T.U.E., l'action commune doit être prise lorsque, dans une situation particulière, un acte opérationnel est jugé nécessaire[659]. Toutefois, le traité a prévu la possibilité de tenir compte des changements de circonstances en incluant une clause *rebus sic stanibus* aux paragraphes 2 et 6 de l'article 14. En effet, si intervient un « changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune », il revient au Conseil de réviser les principes et les objectifs de cette action. De plus, « en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil »[660], ce sont les Etats eux-mêmes qui peuvent prendre les mesures d'urgence utiles, tout en respectant les objectifs généraux de l'action commune[661].

Les décisions P.E.S.C. sont des décisions *sui generis* qui ne sont pas directement applicables. Les dénominations spécifiques de « stratégie », « position » et « action » traduisent le souci des Etats membres d'en faire un instrument avant tout négocié, ayant la nature d'actes entre gouvernements[662]. Le titre V n'a pas imposé la publication au Journal Officiel des Communautés européennes des mesures P.E.S.C. Cette publication est décidée au cas par cas, à l'unanimité pour les stratégies, les positions et

---

[659] La première action commune relative à la crise yougoslave n'a pas été une expérience probante. Seul le volet humanitaire de l'action en Bosnie-Herzégovine a été mis en œuvre alors que les objectifs de l'action commune définis par le Conseil européen comprenaient un second volet relatif aux négociations de paix. La prise de position des Douze en faveur d'un plan de relance des négociations n'a pas été inscrite dans une décision d'action prise au titre de l'article 14 du T.U.E. Action commune 93/603/P.E.S.C. relative au soutien à l'acheminement de l'aide en Bosnie-Herzégovine, 8 novembre 1993.

[660] Article 14§6 T.U.E. L'Etat qui prend ces mesures d'urgence doit en aviser immédiatement le Conseil.

[661] Pour des exemples d'actions communes, action commune 2003/141/P.E.S.C. du Conseil modifiant l'action commune 2002/210/P.E.S.C. relative à la Mission de police de l'Union européenne, action 2003/92/P.E.S.C. du Conseil relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, action commune 2002/961/P.E.S.C. du Conseil modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, *Bulletin U.E.*, 12-2002, Office des publications, Commission européenne, Bruxelles, p. 120, *Bulletin U.E.*, 1/2-2003, p. 152.

[662] BURY (Claire), « Politique étrangère et de sécurité commune », *Encyclopédie juridique*, 2001, Dalloz, Paris, p. 28.

actions communes et pour les mesures de mise en œuvre des stratégies communes et des actions communes. La règle générale est la publication[663]. Contrairement aux actes communautaires, ces décisions ne comportent pas de préambule motivant son adoption. Nous allons voir que l'Union européenne n'a pas su mettre en œuvre ces instruments efficacement.

§2. La pratique de l'Union européenne.

Le Conseil n'a adopté, en trois ans, que trois stratégies communes à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la région méditerranéenne[664]. Le Haut représentant a critiqué les stratégies communes et dénoncé leur manque d'efficacité[665]. Ces stratégies se résument à des inventaires des politiques et activités existantes et n'établissent aucune hiérarchie entre les dossiers. Pour M. Javier Solana, les stratégies communes ont un caractère trop général et se superposent aux préoccupations particulières des gouvernements. Pour qu'une stratégie commune soit efficace, il faudrait d'une part, qu'elle soit, sinon juridiquement au moins politiquement, contraignante pour tous les Etats membres de l'Union européenne dans les instances internationales. D'autre part, il faudrait qu'elle ait un caractère inter-piliers pour que des ressources budgétaires puissent être débloquées.

Les 25 ministres des Etats membres et des futurs Etats adhérents ont chargé le Haut-Représentant pour la P.E.S.C., lors d'une réunion des ministres de la Défense le 3 mai 2003, de l'élaboration d'un projet de stratégie de sécurité commune dont l'objectif est de mettre en place une

---

[663] Règlement intérieur du Conseil du 12 juin 1995, article 17-3 et 4, non publié.
[664] Le Conseil européen réuni à Santa Maria de Feira les 19 et 20 juin 2000 a adopté une stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne qui vise à renforcer le partenariat institué par la déclaration de Barcelone de 1995 ainsi que son acquis ultérieur, traduit la détermination de l'Union à mener une politique cohérente à l'égard de cette région et est conçue comme sa contribution à la consolidation de la paix au Moyen-Orient. Cette approche couvre tous les domaines du dialogue politique, de la sécurité, de la démocratie, des droits de l'homme, de l'environnement et comporte des volets économiques, financiers, sociaux et culturels. *J.O.* L183 du 22 juillet 2000, *Bulletin U.E.*, 6-2000, point I 46 et annexe V.
[665] « Javier Solana mécontent des stratégies communes », 24 janvier 2001, www.fenetreeurope.com/actu.

procédure pour traiter les menaces communes telles que les armes de destructions massives, le terrorisme, les conflits régionaux ou l'afflux de réfugiés, de façon à mieux anticiper les crises futures et pour doter l'Union d'une doctrine en ce qui concerne l'usage de la force. La définition d'une stratégie de sécurité commune devrait permettre d'éviter la réédition de fractures diplomatiques telles que celles qui sont apparues au sujet de l'Irak[666]. Lors du Conseil européen à Salonique le 20 juin 2003, M. Javier Solana, Haut représentant de l'Union Européenne a remis un rapport intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur »[667]. Ce document peut être considéré comme une stratégie commune même s'il ne concerne pas un pays, une région, une situation ou un thème spécifique puisqu'il fixe des paramètres pour guider l'action de l'U.E. et des Etats membres. En effet, il a permis l'adoption de différentes mesures concernant la non-prolifération et le désarmement[668] ou la lutte contre le terrorisme[669].

Sur la base des principes, orientations générales et stratégies communes définies par le Conseil européen dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs, le Conseil des ministres a arrêté des actions et des positions communes. Les actions communes concernent des situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Plusieurs actions communes ont porté sur l'envoi d'une équipe d'observateurs pour la supervision d'élections : tel a été le cas en Russie[670], en Afrique du Sud[671], dans les territoires palestiniens de Gaza et Jéricho[672], en Bosnie-Herzégovine[673] et au Timor-Oriental[674].

---

[666] « Avant l'Irak, poser la question d'un concept stratégique européen relevait soit de l'hérésie, soit de l'utopie : entre les Quinze, un mélange d'indifférence, de déférence atlantique ou de préférence nationale hypothéquait ne serait-ce que l'idée même d'un concept de sécurité propre à l'Union. » GNESOTTO (Nicole), « Les trois chantiers de la P.E.S.C », *Bulletin*, n°8, octobre 2003, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris.

[667] SOLANA (Javier), « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Conseil européen Thessalonique, 20 juin 2003, www.ue.eu.int/newsroom. Cf. introduction.

[668] *Bulletin U.E.* 6-2003, point 1.6.16.

[669] Position commune 2003/402/P.E.S.C., *J.O.* L 139 du 6 juin 2003, position commune 2003/482/P.E.S.C., *J.O.* L 160 du 28 juin 2003.

[670] Décision n°93/604/P.E.S.C. du Conseil, *J.O.C.E.* L286, 20 novembre 1993.

[671] Décision n°93/678/P.E.S.C. du Conseil, *J.OC.E.* L316, 17 décembre 1993.

[672] Décision n°94/276/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L 7 mai 1994, n°95/205/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L130, 14 juin 1995, n°95/403/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L238, 6 octobre 1995.

[673] Action commune n°96/406/P.E.S.C. du 10 juin 1996.

Une série d'actions a concerné les Balkans occidentaux. L'action de l'Union a commencé avec la Bosnie-Herzégovine en matière d'aide humanitaire et de soutien aux troupes de l'O.N.U. pour son acheminement. Cette action a été transformée pour permettre à l'Union européenne de prendre en charge l'administration de la ville de Mostar[675]. L'Union européenne a ensuite adopté des actions communes portant sur une contribution de l'U.E. au financement des dépenses du Haut représentant de l'O.N.U. et sur la préparation des élections ainsi qu'une participation dans les structures de mise en œuvre de l'accord de paix[676]. L'Union a étendu son action à un soutien au gouvernement de Monténégro[677], au Kosovo[678]. Une mission de surveillance restructurée a également été mise en place[679]. Chaque année, l'Union européenne poursuit son action dans cette région en adoptant de nouvelles actions communes[680]. Une série d'actions communes a concerné la Mission de police de l'Union européenne[681] ainsi que la décision relative à l'opération militaire dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

---

[674] Décision 1999/479/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L188, 21 juillet 1999.
[675] Décision n°94/308/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L134, 30 mai 1994 et n°96/744/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L340, 30 décembre 1996.
[676] Action commune 99/844/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L326, 18 décembre 1999.
[677] Action commune 98/301/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L138, 9 mai 1998.
[678] Action commune 99/522/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L201, 31 juillet 1999.
[679] Action commune 2000/811, *J.O.C.E.* L328, 23 décembre 2000.
[680] Action commune 2000/175/P.E.S.C. relative au Kosovo, actions communes 2000/793/P.E.S.C. et 2000/811/P.E.S.C. relatives à l'Europe du Sud-Est. Actions communes 2001/492/P.E.S.C. et 2001/760/P.E.S.C. relatives à la nomination du représentant spécial de l'U.E. dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, action commune 2001/845/P.E.S.C. concernant la mission de surveillance de l'Union auprès des Balkans occidentaux. Action commune 2002/210/P.E.S.C. relative à la mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, 2002/211/P.E.S.C. concernant la nomination d'un représentant spécial de l'U.E. dans ce pays.
[681] Actions communes 2003/141/P.E.S.C. et 2003/188/P.E.S.C. Action commune 2003/681/P.E.S.C. créant la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL). La mission de police de l'U.E. en Bosnie-Herzégovine (M.P.U.E.) s'est acquitté de son mandat de suivi, d'encadrement et d'inspection auprès de la police locale, contribuant ainsi d'une manière probante à rapprocher le mode de fonctionnement de la police de Bosnie-Herzégovine des normes européennes en la matière. L'U.E. a prouvé ainsi son aptitude à planifier et à mener des opérations simultanées dans le domaine de la P.E.S.D. et à adapter celles-ci en fonction de l'évolution de la situation. Cette mission ne sera pas développée dans le cadre de ce travail puisqu'il s'agi d'une mission de police et non une opération de défense.

L'Union européenne est aussi intervenue dans des régions hors d'Europe, par exemple en appui au processus de paix au Moyen-Orient[682], dans le soutien à l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes et dans la prévention et le règlement des conflits en Afrique[683], en Asie[684].

L'Union européenne a aussi œuvré pour la mise en place d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est qui vise à réduire les sources de conflits potentiels principalement entre les pays d'Europe centrale et orientale ayant vocation à devenir membres de l'Union européenne[685]. Les actions communes ont été prises pour établir un processus de stabilité et de bon voisinage[686]. Cette action commune est symptomatique du fonctionnement de l'ébauche de la politique étrangère commune. En effet, le projet a d'abord été présenté par la France avant d'être transformé en action commune de l'U.E., après accord de tous les Etats membres. Il a

---

[682] Action commune n°2000/794/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L318, 16 décembre 2000. Action commune 2001/800/P.E.S.C. renouvelant le mandat du représentant spécial de l'U.E. pour le processus de paix au Moyen-Orient. Action commune 2002/965/P.E.S.C. prorogeant le mandat du représentant spécial de l'U.E. pour le processus de pax au Moyen-Orient.

[683] Décision 96/670/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L312, 2 décembre 1996. Actions communes 2000/388/P.E.S.C. et 2000/798/P.E.S.C. relatives à l'Angola. Action commune 2000/792/P.E.S.C. relative à la région des Grands Lacs africains. Action commune 2001/801/P.E.S.C. concernant la mise en place d'une présence multinationale intérimaire de sécurité au Burundi, action commune 2001/876/P.E.S.C. renouvelant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains. Action commune 2002/962/P.E.S.C. prorogeant le mandat du représentant spécial pour la région des Grands Lacs. Action commune 2003/423/P.E.S.C. et décision 2003/432/P.E.S.C. relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo.

[684] Action commune 2000/456/P.E.S.C. Action commune 2001/875/P.E.S.C. portant nomination du représentant spécial de l'U.E. pour l'Afghanistan. Action commune 2001/568/P.E.S.C. afin de renforcer la capacité des autorités géorgiennes à appuyer et protéger la mission d'observation de l'O.S.C.E. et action commune 2001/759/P.E.S.C. concernant une contribution de l'Union au règlement du conflit en Ossétie du Sud. Action commune 2002/373/P.E.S.C. relative à une mission d'observation de l'O.S.C.E. entre la Géorgie et la Russie.

[685] BENOIT-ROHMER (Florence), « Le Pacte de stabilité : la première action « diplomatique » commune d'envergure de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, n°4, 1994, pp. 561-577. Décision 2003/807/P.E.S.C. en vue d'une contribution de l'Union européenne aux frais de fonctionnement du Centre régional de contrôle des armes de petit calibre et des armes légères pour l'Europe du Sud-Est du pacte de stabilité.

[686] Action commune n°2000/793/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L318, 16 décembre 2000.

donc fallu, à l'origine d'une décision européenne, une initiative nationale isolée[687].

Dans le domaine de la non-prolifération de certains armements, différentes actions communes ont été adoptées en vue de la Conférence de révision du Traité de non-prolifération des armes nucléaires[688], pour l'éradication des mines terrestres antipersonnel[689], pour la lutte contre l'accumulation et la diffusion des armes légères et de petit calibre, dans la mise en place d'un programme de coopération en faveur de la non-prolifération et du désarmement dans la Fédération de Russie[690]. Enfin, l'Union européenne a adopté des actions communes relatives à des institutions ou de portée générale[691].

L'Union européenne a aussi adopté des positions communes qui définissent la position de l'U.E. sur une question particulière de nature géographique ou thématique[692]. La position commune est utilisée comme l'acte préalable de la P.E.S.C. nécessaire à la mise en œuvre des sanctions économiques prises sur le fondement de l'article 301 du T.C.E.[693]. De façon

---

[687] DELOCHE-GAUDEZ (V. F.), « Les réactions de la France à l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », in LHOMEL (Edith), *L'Europe centrale et orientale*, La Documentation française, Collection Les études, Paris, 2000, pp. 51-68.
[688] Action commune 94/509/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L205, 25 juillet 1994.
[689] Action commune n°96/588/P.E.S.C., *J.O.C.E.* L260, 12 octobre 1996.
[690] Action commune 2003/472/P.E.S.C. concernant la poursuite du programme de coopération de l'U.E. en faveur de la non-prolifération et du désarmement en Russie et action commune 2003/473/P.E.S.C. concernant une contribution de l'U.E. au processus de règlement du conflit en Géorgie/Ossétie du Sud.
[691] Actions communes 2001/554/P.E.S.C. et 2001/555/P.E.S.C. concernant la création respective d'un Institut d'études de sécurité et d'un centre satellitaire de l'Union européenne. Action commune 2002/474/P.E.S.C. relative à la Cour pénale internationale, action commune 2002/406/P.E.S.C. relative à la prolifération des armes balistiques, 2002/589/P.E.S.C. relative aux armes légères et de petit calibre.
[692] Position commune 2001/443/P.E.S.C. sur la mise en place de la Cour Pénale Internationale. Position commune 2003/444/P.E.S.C. concernant la Cour Pénale Internationale visant à appuyer le bon fonctionnement de la Cour et à prévoir un soutien universel en sa faveur. Position commune 2003/280/P.E.S.C. à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et la décision 2003/484/P.E.S.C. sur le même sujet.
[693] L'article 301 du T.C.E. prévoit que « Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité

plus générale, le recours à la position commune vise à établir la stratégie globale de l'Union vis-vis des pays tiers. Des positions communes ont été arrêtées concernant la promotion de la non-prolifération et l'instauration d'un climat de confiance en Asie[694], le processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est[695], la lutte contre la prolifération des missiles balistiques[696], la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique[697], la lutte contre le terrorisme[698] et à l'égard de certains pays

---

qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires. »

[694] Positions communes 2000/346/P.E.S.C. et 2000/601/P.E.S.C. relatives au Myanmar. Positions communes 2001/284/P.E.S.C. et 2001/757/P.E.S.C. concernant le Myanmar, position commune 2001/869/P.E.S.C. relative à la participation de l'Union européenne à l'organisation pour le développement de l'énergie dans la péninsule coréenne. Position commune 2002/831/P.E.S.C. relative à Myanmar. Position commune 2000/55/P.E.S.C. relative à l'Afghanistan. Positions communes 2001/56/P.E.S.C. et 2001/154/P.E.S.C. et 2001/771/P.E.S.C. concernant l'Afghanistan. Position commune 2003/297/P.E.S.C. et décision 2003/461/P.E.S.C. concernant des mesures restrictives à l'encontre de Myanmar.

[695] Positions communes 2000/56/P.E.S.C., 2000/176/P.E.S.C., 2000/454/P.E.S.C., 2000/599/P.E.S.C. et 2000/696/P.E.S.C. concernant la République fédérale de Yougoslavie, position commune 2000/387/P.E.S.C. concernant le processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est. Positions communes 2001/155/P.E.S.C. et 2001/719/P.E.S.C. concernant la République de Yougoslavie, position commune 2001/542/P.E.S.C. concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine, action commune 2001/915/P.E.S.C. relative à la nomination d'un représentant spécial chargé de la coordination du pacte de stabilité et de croissance.

[696] Position commune 2001/567/P.E.S.C. relative à la non-prolifération des missiles balistiques. Position commune 2003/468/P.E.S.C. concernant le courtage en armements. Position commune 2003/805/P.E.S.C. concernant l'universalisation et le renforcement des accords multilatéraux dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

[697] Position commune 2000/391/P.E.S.C. relative à l'Angola, positions communes 2000/230/P.E.S.C., 2000/420/P.E.S.C., 2000/584/P.E.S.C. relatives à l'Ethiopie et à l'Erythrée, position commune 2000/455/P.E.S.C. relative à la Sierra Leone, position commune 2000/558/P.E.S.C. relative au Rwanda. Positions communes 2001/374/P.E.S.C. sur les conflits en Afrique, 2001/83/P.E.S.C. concernant la République démocratique du Congo, 2001/215/PESC sur l'Ethiopie et l'Erythrée, 2001/357/P.E.S.C. concernant le Libéria, 2001/373/P.E.S.C. sur le Nigeria, 2001/799/P.E.S.C. concernant le Rwanda, 2001/758/P.E.S.C. relative à la lutte contre le trafic de diamants afin de contribuer à la prévention des conflits. Positions communes 2002/495/P.E.S.C. concernant l'Angola, 2002/457/P.E.S.C. relative au Libéria, 2002/22/P.E.S.C. concernant la Sierra Leone, 2002/145/P.E.S.C. relative au Zimbabwe, 2002/830/P.E.S.C. concernant le Rwanda, 2002/829/P.E.S.C sur la République démocratique du Congo. Position commune 2003/680/P.E.S.C. concernant la fourniture de certains équipements à destination de la R.D.C. Position commune 2003/115/P.E.S.C. concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe. Positions communes 2003/365/P.E.S.C., 2003/666/P.E.S.C. et 2003/771/P.E.S.C. concernant des mesures restrictives à l'encontre du Liberia.

troublés, portant atteinte aux droits de l'Homme, notamment la Birmanie, la Libye, Haïti, Cuba, l'Angola, le Rwanda, l'Afghanistan, la République fédérale de Yougoslavie, l'Ethiopie, l'Erythrée et l'Iraq[699]. Ces positions correspondent souvent à de simples condamnations mais peuvent aussi comporter des mesures contraignantes, comme à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie. Les mesures restrictives concernent les échanges commerciaux, la suspension de toute livraison d'armes, l'interdiction de la vente et de la fourniture de pétrole, le signalement de hauts responsables aux fins de non admission sur le territoire des Etats membres, le gel des avoirs détenus à l'étranger par cet Etat, l'interdiction de nouveaux investissements, l'interdiction des vols entre l'Union européenne et la République fédérale de Yougoslavie. Le Conseil a aussi arrêté par position commune l'approche à suivre dans des négociations internationales, par exemple, dans le domaine du désarmement[700].

En 2000, le Conseil a adopté 15 positions communes et 10 actions communes. En 2001, le Conseil a adopté 18 positions communes et 12 actions communes. En 2002, le Conseil a adopté 22 positions communes et 16 actions communes. En 2003, le Conseil a adopté 13 positions communes et 8 actions communes. La prédominance des positions communes par rapport aux actions communes témoigne de la frilosité des Etats, par le biais du Conseil, à s'engager sur le terrain.

Chaque année, le Conseil adopte des décisions et des actions communes mettant en œuvre, prorogeant ou abrogeant des positions et actions communes. Depuis leur mise en place, l'Union n'a adopté en moyenne que six positions communes intrinsèquement nouvelles par an et cinq véritables nouvelles actions communes par an[701]. Un rapide bilan

---

[698] Positions communes 2001/930/P.E.S.C. et 2001/931/P.E.S.C. sur la lutte contre le terrorisme. Positions communes 2002/340/P.E.S.C., 2002/462/P.E.S.C., 2002/847/P.E.S.C., 2002/976/P.E.S.C. concernant la lutte contre le terrorisme.
[699] Position commune 2002/599/P.E.S.C. relative aux dérogations à l'embargo à l'égard de l'Iraq. Positions communes 2003/495/P.E.S.C. et 2003/735/P.E.S.C. concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iraq.
[700] Position commune 2001/286/P.E.S.C. relative à l'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, *J.O.C.E.* L99, 10 avril 2001.
[701] KEUKELEIRE (Stephan), « Au-delà de la P.E.S.C. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 539.

permet de constater que ces instruments n'ont apporté de « réelle plus-value »[702] que dans cinq cas et il apparaît que les politiques étrangères nationales ont continué à dominer. De plus, l'analyse de la mise en œuvre de ces instruments montre qu'ils n'ont pratiquement pas été utilisés dans le domaine de la défense, alors que les traités ne les en excluent pas. En effet, la principale décision concerne la mise en œuvre d'une opération en République démocratique du Congo.

En conclusion, les objectifs de la P.E.S.C. sont définis de façon si extensive que les buts poursuivis par les stratégies, positions et actions communes recouvrent des domaines échappant à la P.E.S.C. et relevant des relations extérieures, donc du premier pilier. Des tensions sont donc inévitables entre l'intégration et l'intergouvernementalisme. Alors que ces instruments peuvent être un moyen d'action et de visibilité efficace permettant à l'Union européenne de s'exprimer sur un sujet précis, puis de mettre en œuvre ses capacités opérationnelles, ils ne sont que peu utilisés. Ces instruments spécialement conçus pour la mise en œuvre d'une diplomatie européenne commune devaient constituer le moyen, pour les Etats membres, d'exprimer leur volonté de réagir et d'agir ensemble aux évènements internationaux. Mais en les plaçant dans le cadre de l'unanimité et en maintenant la possibilité du veto national « pour des raisons de politique nationale importantes », ils n'ont pas eu l'efficacité attendue. Les stratégies communes qui servent de base aux positions et actions communes sont prises par le Conseil européen, lieu d'expression de la réticence des Etats à employer ces moyens d'action. Ces instruments, ainsi que le maintien de l'unanimité et l'exclusion des coopérations renforcées du domaine de la défense, symbolisent la volonté des Etats à garder le contrôle décisionnel et opérationnel de la politique de défense.

Le renforcement de l'intégration militaire nécessite de nouveaux mécanismes, tels que le vote à la majorité qualifiée pour les questions de politique étrangère, le développement d'un service diplomatique européen qui pourrait se substituer aux diplomaties nationales. La Constitution

---

[702] *Id.*

permet la parlementarisation des institutions européennes avec l'élection de la Commission par le Parlement européen. De plus, le Ministre des affaires étrangères dépendant à la fois de la Commission et du Conseil doit apporter plus de cohérence et de visibilité à l'action extérieure. Mais le pôle intergouvernemental représenté par le Conseil européen se voit renforcé avec l'élection d'un président stable et le maintien du principe de la décision à l'unanimité[703]. Si la Constitution renforce la politique étrangère de l'Union européenne, celle-ci continue de reposer sur la volonté des Etats. En effet, le Ministre des Affaires étrangères sera toujours un intermédiaire entre les Etats et la Commission. Une coopération sera nécessaire entre les grands Etats et le Ministre des Affaires étrangères pour donner de la puissance à la politique étrangère européenne.

La structure institutionnelle témoigne de la spécificité de l'Union et a été conditionnée par les intérêts en présence. Ainsi, « [l]orsque les auteurs des traités ont jugé que, dans un domaine déterminé, les intérêts des Etats, en raison de la sensibilité de la matière par rapport à la souveraineté nationale, devaient prédominer, ils ont confié le pouvoir de décision au Conseil statuant à l'unanimité (...). »[704]. Par contre, lorsque les intérêts nationaux en jeu sont moins vitaux, le Conseil statue à la majorité qualifiée. La répartition des pouvoirs entre les institutions communautaires dépend donc de l'importance que les Etats membres accordent aux compétences transférées. Des évolutions se produisent lorsque les rapports entre les Etats eux-mêmes et entre les Etats et les institutions se renforcent. Lorsqu'une plus grande confiance anime les relations, les changements vont dans le sens d'un accroissement du vote à la majorité qualifiée et des pouvoirs du Parlement européen. Toutefois, des domaines aussi sensibles que la sécurité et la défense demeurent dans un cadre intergouvernemental.

---

[703] « Le projet de l'unification politique européenne bute, en fait, sur la réalité des nations comme espaces politiques et démocratiques. » LEFEBVRE (Maxime), « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le débat*, Gallimard, n°129, mars-avril 2004, p. 82.

[704] JACQUE (Jean-Jacques), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, Cours, 2001, p. 175.

Dans tous les domaines qui permettraient d'aller plus en avant dans le processus d'intégration, les initiatives sont freinées par les Etats[705]. L'exclusion systématique du champ d'application des dispositions du traité sur l'Union européenne de toute initiative à finalité militaire ou ayant des implications en matière de défense « accentue exagérément le risque de voir l'U.E. manquer de cohérence dans ses appréciations et ses initiatives vis-à-vis des grands enjeux régionaux de stabilité et de sécurité »[706].

[705] Cf. les conclusions du Rapport du groupe de travail Défense supra.
[706] CARDOT (Patrice), « Relancer l'Union européenne et approfondir son projet politique », *Défense nationale*, n°5, mai 2001, Comité des études de défense européenne, Paris, p.10.

CONCLUSION PARTIE I

Nous avons commencé ce travail avec l'objectif de définir quelles sont les véritables perspectives qu'une politique européenne de défense puisse, dans un avenir plus ou moins proche, être enfin mise en place. Nos recherches ont révélé que plusieurs obstacles barrent encore la voie d'une telle entreprise. Ces difficultés découlent de la volonté des Etats membres de privilégier le modèle intergouvernemental en ce qui a trait à la P.E.D. Ce choix rend difficilement réalisable la mise en place d'une vision commune et l'équilibre doit être trouvé entre les capitales nationales et leurs représentants permanents postés à Bruxelles. Afin de relever ce défi et d'arriver à dégager une position commune européenne, l'Union européenne a besoin d'une représentation externe forte. Or, la multiplicité des acteurs revendiquant ce rôle affaiblit la position de l'U.E. sur la scène internationale. L'Union européenne doit déterminer qui de la Présidence du Conseil européen, du Président de la Commission, du Haut représentant ou du futur Ministre européen des Affaires étrangères doit la représenter et défendre ses positions. Il semble improbable que les Etats souhaitent un jour confier une telle importance au Président de la Commission, organe supranational, d'autant plus que le texte de la Constitution précise que la Commission assure la représentation extérieure de l'Union, à l'exception de la politique étrangère commune.

Il reste alors le choix entre le Président du Conseil européen et le futur Ministre européen des Affaires étrangères. La Constitution propose de renforcer ces deux institutions. D'une part, elle prévoit l'élection du Président du Conseil européen pour une durée de deux ans et demie renouvelable, remédiant ainsi au problème de l'instabilité due à la rotation semestrielle. D'autre part, le texte met en place un Ministre des Affaires étrangères qui aura une double casquette puisqu'il sera nommé d'un commun accord entre le Président de la Commission et le Conseil européen à la majorité qualifiée. En tant que commissaire, il prendra en charge l'action extérieure de l'Union. En tant que représentant du Conseil, il

conduira la politique étrangère et de sécurité commune dont fait partie intégrante la politique de défense. Cette innovation ne suffira certainement pas à faire naître une politique étrangère européenne commune parce qu'aucune disposition constitutionnelle ne peut contraindre les Etats à adopter une position avec laquelle ils ne seraient pas d'accord. L'efficacité du Président du Conseil européen et du futur Ministre des Affaires étrangères dépendra d'une part, des relations entre ces deux postes et d'autre part, des personnalités qui les occuperont. Des personnages forts sont nécessaires pour pouvoir gérer les relations inter institutionnelles, avec les Etats et avec les tiers. Cependant, des personnalités trop fortes risquent d'entrer en concurrence et de paralyser l'action de l'Union.

De plus, et comme nous l'avons démontré tout au long de notre étude, les Etats restent les principaux acteurs de la politique européenne de défense et c'est pourquoi la P.E.D. est élaborée dans les institutions dans les lesquels leurs intérêts sont représentés. En effet, le rôle principal de l'élaboration de la P.E.D. a été confié au Conseil, organe où la voix des Etats est prépondérante. La P.E.D. est une politique intergouvernementale dont les contours sont définis par le Conseil européen, relayés par les conclusions des Sommets tels que Cologne, Helsinki ou Feira. Les Conseils européens ont l'avantage de chercher le consensus entre les Etats et favorisent les discussions afin d'avancer dans la mise en place d'une politique commune.

La méthode d'élaboration des actes relatifs à la défense passe par les Conseils et laisse donc à l'écart du processus les deux organes supranationaux que sont la Commission et le Parlement européen, ne remplissant pas ainsi l'un des critères de l'intégration telle que nous l'avons définie. La Commission fait l'objet de vives critiques, notamment au niveau de sa lenteur et de sa lourde bureaucratie et il n'est pas rare d'entendre les membres de certains gouvernements affirmer que nombre de projets directement financés par les Etats membres seraient réalisés bien plus vite que ceux montés à Quinze au sein de l'U.E.[707]. En continuant à favoriser le cadre intergouvernemental pour l'élaboration de la politique européenne de

[707] MILLOT (Lorraine), « Berlin exaspéré par Bruxelles », *Libération*, 16.02.2002.

défense, les Etats contribuent à limiter les pouvoirs de la Commission dans ce domaine.

La définition et la mise en œuvre de la P.E.D. mettent aussi de côté le Parlement européen, créant ainsi un déficit démocratique qui n'est pas comblé par l'intervention des parlements nationaux. En effet, bien que la politique de défense ressorte du domaine national puisque ce sont les parlements nationaux qui votent les budgets relatifs à la défense et que leur accord est parfois nécessaire pour l'envoi de troupes, ceux-ci ne sont que très peu associés à la politique européenne de défense. Or, la volonté de privilégier l'intergouvernementalisme serait compatible avec un développement du rôle des parlements nationaux, institutions étatiques. Toutefois, une plus grande implication des parlements nationaux risquerait d'entraîner des conflits paralysant le développement de la P.E.D., chacun ayant à cœur de défendre ses intérêts.

La première partie de cette étude a permis de constater qu'il existe, dans le domaine institutionnel, de nombreux défis à relever concernant la mise en place d'institutions spécialisées et une plus grande efficacité des organes de l'Union européenne. Le premier a été en partie réalisé avec notamment la création du Comité politique et de sécurité, correspondant à l'un des éléments du processus d'intégration, c'est-à-dire le développement d'institutions spécifiques. Le second, par contre, doit encore être travaillé. Les institutions intergouvernementales restent prééminentes et les organes supranationaux n'ont pas un rôle prédominant. Sur le plan institutionnel, les défis de l'intégration sont donc encore nombreux.

Nous allons voir que, dans la définition de forces militaires qui sont nécessaires à l'application de la politique européenne de défense, les Etats souhaitent aussi maîtriser les différentes structures et qu'ils doivent faire face à de nombreux défis.

PARTIE II : LES DEFIS MILITAIRES.

Le cadre institutionnel de la P.E.C.S.D. a été défini à Cologne puis lancé à Helsinki. Lors du Conseil de Cologne des 3 et 4 juin 1999, les Etats ont annoncé leur « intention de doter l'U.E. des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense ». Tout en rappelant que l'O.T.A.N. reste le fondement de la défense collective de ses membres, l'Union souhaite « disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'O.T.A.N. ». A cette fin, l'Union européenne a voulu améliorer l'efficacité des moyens militaires européens en se basant sur les capacités nationales, binationales ou multinationales. Ainsi, le Conseil de Cologne a marqué la volonté des Quinze de donner à l'U.E. les moyens de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de Petersberg. L'entité européenne de défense doit se fonder sur la volonté mise en œuvre, la disposition des moyens dévolus et les modalités de prise de décision qui seront « acceptées par chacun des pays de l'Union »[708]. Il s'agit donc de compléter le dispositif institutionnel par un dispositif militaire. Dans le cadre de notre analyse de la mise en place d'une politique européenne de défense, il est important d'étudier quels sont les moyens dont dispose l'Union européenne afin de pouvoir évaluer ses capacités à mettre en œuvre les décisions prises dans le cadre de la P.E.D.

Les conclusions adoptées à l'issue du Conseil européen d'Helsinki permettent de doter l'Union européenne d'une capacité autonome de décision et d'action face aux crises. Le développement de la P.E.S.D. doit se

---

[708] KELCHE (Jean-Pierre), « Vers une force européenne de réaction rapide », *Défense Nationale*, n°2, février 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, p.2

faire selon quatre axes principaux : le renforcement des capacités militaires européennes avec l'adoption d'un objectif global fixant le niveau d'ambition européenne et la détermination des objectifs concrets à atteindre dans les domaines où les capacités collectives sont insuffisantes, l'architecture définitive qui permettra à l'U.E. de décider et de conduire une opération grâce à la création d'organes politiques et militaires permanents, les principes directeurs devant régir les relations avec les pays non membres de l'U.E. et, enfin, les relations entre l'U.E. et l'O.T.A.N.

Toutefois, les Européens sont souvent divisés sur la forme et le fond de la défense européenne et apparaissent parfois peu enclins à transposer la politique extérieure et de sécurité commune en une réalité diplomatique et encore moins militaire. Cependant, la mise en place d'une capacité militaire européenne fait partie intégrante de l'élaboration d'une politique de défense commune. Elle constitue l'un des éléments que nous avons définis comme nécessaires au processus d'intégration : l'édification d'une politique commune. Puissance économique, l'Europe doit relever les défis militaires qui l'empêchent de devenir un « acteur international complet »[709] disposant de capacités militaires si elle veut occuper une place sur la scène internationale sans dépendre de l'O.T.A.N.

Dans leur ensemble, les Etats membres de l'U.E. dépensent deux fois moins que les États-Unis en matière de défense[710]. Le budget américain total se situe à 390 milliards de dollars par an, contre 160 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres de l'U.E[711]. Cela fait plusieurs années que les investissements consacrés à la défense en Europe sont considérablement moins élevés qu'aux États-Unis, qu'il s'agisse des marchés publics[712] ou de la recherche[713]. La capacité militaire réelle des

---

[709] KELCHE (Jean-Pierre), *op.cit.*, p. 2.
[710] Sans tenir compte de l'augmentation du budget américain de la défense dès 2003, de l'ordre de 100 milliards de dollars sur trois ans.
[711] BOZO (Frédéric), « Les relations transatlantiques depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, p. 48.
[712] 40 milliards d'euros par an en Europe contre 100 milliards de dollars aux Etats-Unis.
[713] 10 milliards d'euros en Europe contre 50 milliards de dollars aux Etats-Unis.

États membres de l'U.E. est estimée à 10 % environ de celle des Etats-Unis[714].

L'un des obstacles à l'évolution des ambitions stratégiques est d'ordre financier[715]. Les Quinze devront repenser les budgets disponibles pour l'acquisition des matériels nécessaires à l'amélioration des capacités militaires européennes[716]. A l'exception de la Grèce, les Etats membres de l'Union consacrent moins de 3% de leur P.I.B. à leur budget militaire. Le Royaume-Uni a annoncé une hausse du budget militaire de 5,5 milliards d'euros d'ici 2005 ou 2006 soit une croissance annuelle moyenne de 1,2% en valeur réelle. Le Président français Jacques Chirac a aussi annoncé une rallonge d'un milliard d'euros du budget militaire de la France[717]. En comparaison avec les Etats-Unis, le montant global n'est pas si éloigné mais c'est plutôt à une restructuration des dépenses qu'il faut penser[718]. Cependant, une spécialisation des dépenses par pays est difficile à envisager pour des raisons de souveraineté et de défense nationale.

Certains pays devront augmenter leurs dépenses afin d'apporter une contribution crédible à l'objectif global. Pour l'ensemble des Etats membres, il s'agit surtout de dépenser autrement et de mettre en place un système d'évaluation commune de la qualité, de l'état de préparation et de la pertinence des engagements nationaux. La création d'un budget de

---

[714] « Résolution du Parlement européen sur l'état actuel de la P.E.S.D. et sur les relations avec l'O.T.A.N. », B5-0187/2002, 10 avril 2002.

[715] Les européens doivent être attentifs à ne pas laisser un écart technologique se creuser du fait du projet américain de système de défense global. Voir sur ce point les parties consacrées à l'initiative de capacités de défense (I.C.D.) de l'O.T.A.N. et au budget.

[716] Pour M. Georges Le Guelte, « si l'Europe n'a aucune existence sur la scène internationale, ce n'est pas parce que les budgets militaires des quinze sont insuffisants, ou parce que les Européens se sont enfermés depuis 1945 dans une philosophie naïvement pacifiste. Si l'Europe n'est pas une puissance mondiale, c'est que ses membres ne sont d'accord ni sur les objectifs, ni sur les priorités d'une politique extérieure, ni sur le rôle que l'Europe devrait jouer dans les différentes régions du monde, encore moins sur la nature des relations à entretenir avec les Etats-Unis. » LE GUELTE (Georges), « Le monde de George W. Bush et l'Europe », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, p. 27.

[717] Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003-2007, loi n°2003-73, *J.O.*, 27 janvier 2003.

[718] HOWORTH (Jolyon), « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n°43, Novembre 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, p.44.

recherche-développement commun et la normalisation des matériels permettraient de promouvoir la coopération en matière d'armements.

L'U.E. n'a pas vocation à acquérir elle-même des équipements puisqu'il n'existe pas d'armée ou de forces européennes proprement dite. Le développement et l'achat des équipements militaires nécessaires à la gestion européenne des crises, sur une base nationale ou en coopération, relèvent de la volonté des Etats à qui il appartient de faire en sorte que ces équipements soient interopérables. La création d'un cadre communautaire des équipements de défense coiffé par une agence pourrait contribuer à coordonner les programmes nationaux de collaboration et servir d'amorce à l'association des États membres qui n'y participent pas. Les États membres ont choisi de mener l'essentiel de leurs travaux en dehors des traités, mais une certaine marge d'action pourrait exister aussi pour des instruments et mécanismes communautaires. Sur le plan militaire, l'efficacité de corps multinationaux, tels que l'Eurocorps, l'Eurofor et l'Euromarfor passe par un degré élevé d'interopérabilité de leurs armements. Pour y parvenir d'une manière efficace en termes de coûts, la solution consisterait à doter de plus en plus systématiquement les unités nationales composant ces forces des mêmes équipements.

Nous verrons dans un premier temps que différentes forces européennes existent déjà mais aucune d'elles n'est intégrée dans l'architecture de sécurité et de défense mise en place par l'Union européenne. L'Union européenne devrait se servir de l'expérience de ses forces et ainsi mettre à profit les acquis militaires (Titre I). Dans un second temps, nous verrons que l'Union européenne a décidé de la création d'une force de réaction européenne mais que celle-ci manque parfois d'autonomie et doit faire appel aux moyens de l'O.T.A.N. (Titre II).

TITRE I : LES ACQUIS MILITAIRES.

Le Conseil européen de Cologne pose l'objectif de renforcer la P.E.S.C.[719] en mettant en place « une capacité d'action autonome soutenue par des capacités militaires crédibles ». Le Conseil européen d'Helsinki a suivi les lignes directrices définies à Cologne en précisant qu'une capacité autonome de l'U.E. doit être développée afin de décider et de conduire des opérations militaires « là où l'O.T.A.N. en tant que telle n'est pas engagée »[720] mais ne doit pas entraîner la création d'une armée européenne. Il a été décidé que les Etats doivent être en mesure « d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50000 à 60000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg »[721]. Lors de la réunion des ministres de la Défense du 14 mars 2003 en Grèce, un consensus s'est manifesté pour réduire le délai de réaction de la force européenne de 60 jours à une durée de 5 à 30 jours[722].

A Helsinki, la présidence finlandaise a présenté deux rapports en matière de sécurité et de défense[723] qui ont servi de base d'une part, à la définition d'un objectif global afin d'accomplir ces missions dans leur totalité en complément des forces multinationales existantes et, d'autre part, à la création de nouveaux organes et structures politique et militaire devant permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique de la conduite des missions de Petersberg.

Les décisions prises à Helsinki concernent tant les missions de type Petersberg que la gestion non militaire des crises. Dans le respect de la

---

[719] La P.E.S.C a été mise en place par le traité de Maastricht, qui est entré en vigueur en 1993. L'article J4 du traité a établi les fondements juridiques minimaux permettant de doter la politique étrangère commune d'une capacité militaire.
[720] Id.
[721] Id.
[722] *Bulletin agence Europe*, n°8423, 19 mars 2003.
[723] Le C.A.G. du 7 décembre 1999 avait donné son aval. Annexe IV du Conseil européen, Helsinki, 10-11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, Annexe IV, *Bulletin U.E.*, 12-1999, pp. 7-28.

délimitation du champ d'étude que nous avons déterminé dans notre introduction, nous ne nous attacherons qu'au premier aspect. Suivant les orientations arrêtées par le Conseil européen de Cologne, le Conseil a décidé la création d'une capacité militaire autonome. Il existait déjà des structures au niveau européen mais nous verrons que, tant au niveau de leur organisation que de leur cadre d'emploi, celles-ci ne pouvaient être capables de donner à l'U.E. la capacité d'agir et de décider de façon autonome. Ces forces ont été mises en place d'une part dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale (Chapitre I). Si la plupart des fonctions de l'U.E.O. n'existent plus, il est important d'étudier cette organisation puisqu'elle a été intégrée dans l'U.E. en 2000 lors de la Déclaration de Marseille. Son expérience dans le domaine de la défense devrait donc servir pour la mise en place d'une politique européenne de défense.

D'autre part, des forces ont été mises en place dans le cadre de coalitions bi ou multinationales entre Etats européens. L'Eurocorps est la force européenne la plus aboutie (Chapitre II). L'Eurocorps était à l'origine une coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne, qui ont toujours eu un rôle moteur dans la construction européenne. Ces deux Etats ont été rejoints par la suite par d'autres Etats européens.

CHAPITRE I : DES FORCES DISPARATES ET SOUS-EMPLOYEES.

Les Etats européens ont mis en place dans les années 90 différentes forces multinationales afin de disposer d'une capacité leur permettant d'agir militairement et qui ont précédé la définition d'un objectif global. Ces forces multinationales européennes ont pour objectif d'assurer la complémentarité de différents types d'unités, notamment pour les pays ne disposant pas d'une gamme complète d'unités militaires, et d'améliorer la réactivité et la capacité multinationale des forces, en constituant ces unités en permanence dès le temps de paix. Ces forces sont basées sur la coopération volontaire de plusieurs Etats en fonction des différents intérêts stratégiques des acteurs.

Bien que nous ayons délimité temporellement notre champ d'étude par la période de 1992 à 2004, l'analyse des capacités opérationnelles de l'U.E.O. requiert une brève étude préalable du contexte dans lequel l'organisation a été mise en place. Le 4 mars 1947, la France et le Royaume-Uni ont signé le Traité de Dunkerque qui était une tentative pour régler une éventuelle reprise de l'agression allemande[724]. Le 9 mars 1948, le Royaume-Uni et la France transmirent un texte fondé sur la défense

---

[724] VAN ACKERE (Patrice), *L'Union de l'Europe Occidentale*, France, P.U.F, Que sais-je, 3023, 1995, p. 11.
Ce traité constituait un traité d'alliance classique dirigé contre un ennemi désigné, l'Allemagne et contenait un engagement d'assistance mutuelle automatique. Lors des réunions préparatoires, de novembre 1947 à janvier 1948, visant à développer des liens économiques entre la France, la Belgique, les Pays-bas et le Luxembourg, la France proposa que la coopération s'élargisse à d'autres domaines. Le Royaume-Uni et la France « estimaient trop étroite une formule inspirée du Traité franco-britannique signé à Dunkerque le 4 mars 1947. Ils suggéraient la conclusion d'un pacte dirigé non seulement contre l'Allemagne, mais aussi contre tout agresseur éventuel ». BENOIST (Jacques), « L'Union de l'Europe Occidentale », *R.G.D.I.P.*, Tome XXVI, 1955, p. 624. Les gouvernements français et britanniques souhaitaient, dans un premier temps, ménager la susceptibilité de l'U.R.S.S. et afin que rien ne puisse inquiéter cette dernière, ils voulaient insérer une référence au danger allemand. Toutefois, les trois pays du Benelux souhaitaient élargir le traité à toute agression potentielle. Le coup de Prague le 25 février 1948 changea le point de vue des gouvernements français et britannique qui acceptèrent un projet élargi. Ce traité constitua la première manifestation de volonté de défense commune de la part de pays européens.

mutuelle contre toute agression, de portée très générale, comme le souhaitaient les pays du Benelux. Le 17 mars 1948, le Traité de Bruxelles modifié est signé et prévoit un mécanisme de légitime défense collective en cas d'agression[725]. Le Royaume-Uni souhaitait un traité souple pouvant être étendu, d'une part, à d'autres Etats car il estimait que le groupe des pays signataires n'était pas très puissant et, d'autre part, à d'autres champs d'intervention souhaitant aller au-delà d'une simple alliance militaire[726]. Alors que le traité de Bruxelles était signé, le président des Etats-Unis Truman prononça dans le même temps le discours qui devait lancer l'Alliance atlantique, devant le Congrès américain.

L'analyse du développement de l'U.E.O. montre que cette organisation a subi 50 ans de léthargie avant de connaître un regain d'activité. Dans les années 90, deux crises ont permis la réactivation de l'U.E.O. et l'emploi des forces relevant de l'U.E.O. (Section I) tandis que d'autres forces ont été mises en place pour répondre à des besoins géographiques précis (Section II).

---

[725] L'article I du Traité évoque l'étroite solidarité des intérêts économiques des pays signataires, la coordination des activités économiques, l'élimination des divergences entre les politiques et l'harmonisation des productions. Ces clauses restent assez vagues car, contrairement aux pays du Benelux qui souhaitaient une union économique poussée, le Royaume-Uni ne voulait pas s'engager sur ce terrain. En matière sociale, l'article II reflète le même compromis. L'article IV (qui deviendra l'article V lors de la révision du traité en 1954) est le plus novateur puisqu'il prévoit qu'au « cas où l'une des Hautes Parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres. » Cet article peut amener trois sortes de commentaires. Tout d'abord, il établit une automaticité de la part des Etats signataires. Ensuite, l'article prévoit que la réaction des Etats peut se faire par des moyens militaires, ce qui pose le problème de l'arme nucléaire. Enfin, l'article précise que l'obligation d'assistance mutuelle est limitée à une agression en Europe. Ce sont les pays du Benelux qui ont imposé cette restriction parce qu'ils ne voulaient pas être impliqués dans un conflit outre-mer.

[726] Le titre complet du Traité de Bruxelles modifié était « Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective ».

Section I : Les forces relevant de l'U.E.O.

Alors que, pour la première fois de leur histoire, les Européens manifestaient, par le biais de l'U.E.O., leur volonté de collaborer afin de prendre en charge leur sécurité et que les Américains encourageaient cette initiative[727], cet accord fut occulté par la conclusion du Traité de Washington le 4 avril 1949 qui portait création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Par ce traité, les Américains s'engageaient à défendre l'Europe.

Les divergences de vue entre Américains, Français, Britanniques et Allemands furent à l'origine de nombreuses discussions quant aux options stratégiques à définir. Les Etats-Unis souhaitaient installer de nombreuses bases en Europe afin de contrer la menace soviétique. La France, hostile à un réarmement de l'Allemagne, ne désirait pas affecter trop de forces terrestres en Europe centrale parce qu'elle était engagée en Indochine. Le Royaume-Uni ne voulaient pas maintenir d'importantes troupes en Europe et privilégiaient leurs relations avec les autres membres du Commonwealth afin de développer leurs intérêts sur la scène mondiale. L'Allemagne rejoignit l'O.T.A.N. et l'Italie adhéra au Traité de Bruxelles. Le Royaume-Uni mena alors des discussions entre les différents protagonistes[728] qui aboutirent, le 23 octobre 1954, au texte constituant le fondement de l'Union de l'Europe Occidentale[729].

---

[727] Les Etats-Unis avaient préparé une résolution affirmant l'appui du Congrès au développement d'une défense régionale et collective conformément aux dispositions de la Charte des Nations-Unies. SLOAN (Stanley R.), *N.A.T.O.'s Future*, National Defense University Press, Washington D.C., 1985, p.4.

[728] Il s'agissait pour les Britanniques de maintenir « le cap entre l'hystérie française, la fureur ouest-allemande et l'imprévisibilité américaine ». DEIGHTON (Anne), « Britain and the Creation of Western European Union, 1954 », in *Western European Union 1954-1997: Defense, Security, Integration*, Oxford, 1997, European Interdependence Research Unit, St Anthony's College, p.11.

[729] L'un des éléments essentiels du Traité de Bruxelles modifié était son article IV qui prévoyait que : « [d]ans l'exécution du Traité, les Hautes Parties contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les Etats-Majors, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'O.T.A.N. pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires. »

L'échec de la C.E.D.[730] qui devait permettre l'incorporation des forces allemandes dans le cadre du commandement atlantique issu du traité de Washington mis en place le 4 avril 1949 conduit à choisir une autre voie et à l'intégration de l'Allemagne. Celle-ci se fit par l'élargissement à l'Allemagne de l'organisation du traité de Bruxelles transformée en cette occasion en Union de l'Europe Occidentale[731].

Une décision du Conseil consultatif de l'O.T.A.N. va diminuer le rôle de la nouvelle organisation de sécurité européenne[732] par le biais d'une résolution qui marque le début de l'accroissement des attributions du général américain à la tête du quartier général allié en Europe. De plus, la résolution du Conseil de l'Atlantique Nord du 22 octobre 1954 plaça la plupart des forces des Etats membres de l'U.E.O. sous l'autorité du SACEUR. Ces deux décisions ont entraîné la « mise en sommeil » de l'organisation en tant que mécanisme de consultation politique et organisation militaire[733]. L'O.T.A.N. s'étant engagée en Europe, l'U.E.O. n'avait plus vraiment de rôle.

Le contexte international allait permettre à l'U.E.O. de connaître un regain d'activité (§1) et de concrétiser le concept de Forces relevant de l'U.E.O. (§2).

---

[730] La C.E.D. était une réponse des pays européens à une demande adressée par le gouvernement américain en septembre 1950 pour que les Européens envisagent le réarmement de l'Allemagne. Les Européens proposent un plan d'armée européenne. La C.E.D. instituait un système militaire basé sur une armée commune et une alliance défensive de type classique réservée aux Etats européens. Elle devait être la première pierre d'un édifice fédéral européen. Le projet de loi de ratification de la C.E.D. fut rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 ce qui provoqua l'abandon du Traité.

[731] Dans le même temps, l'organisation fut aussi ouverte à l'Italie. CAHEN (Alfred), « L'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) et la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union Européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°394, janvier 1996, France, p. 22.

[732] Le 20 décembre 1950, le Conseil consultatif prit note qu' « il a été décidé de dissoudre les groupes de planning régionaux européens existants, ainsi que leurs comités régionaux des chefs d'état-major et d'officiers supérieurs d'état-major ; de l'avis du Conseil de l'Atlantique Nord, selon lequel il ne sera ni nécessaire ni souhaitable, dès la création de la nouvelle organisation de commandement dans le cadre de l'O.T.A.N., de maintenir un commandement parallèle de l'Union occidentale... »

[733] VAN ACKERE (Patrice), *op.cit.*, p. 30.

§1. La renaissance de l'U.E.O.

Eclipsée par l'O.T.A.N., l'U.E.O. a connu une certaine léthargie jusque dans les années 80 avec l'adoption de l'Acte Unique Européen[734]. Mais c'est le traité de Maastricht qui a redonné un rôle de premier plan à l'U.E.O. en en faisant le bras armé de l'U.E. et en lui donnant mandat « d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et actions de l'Union européenne qui ont des applications dans le domaine de la défense »[735]. Cette évolution[736] a été provoquée par un contexte international particulier qui a connu deux crises importantes, en Irak[737] d'une part et en Yougoslavie, d'autre part.

Lors de l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, les Européens ont eu l'occasion de tester leurs capacités à développer leurs projets en

---

[734] L'article 30.6 du Titre III « Dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère » stipule que les Hautes Parties contractantes « sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité » et que les dispositions du traité ne font pas « obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance Atlantique ». Acte unique n°L169, *J.O.C.E.*, 26 juin 1987.

[735] Article J.4.1.

[736] La relance de l'Union de l'Europe Occidentale a commencé dans les années 80. Le 27 octobre 1984, les Ministres des Affaires Etrangères et de la Défense Nationale des sept Etats membres de l'U.E.O., réunis à Rome en session extraordinaire, ont adopté une Déclaration soulignant « l'importance du Traité et leur attachement à ses objectifs et exprimant leur volonté « d'utiliser plus pleinement les institutions (de l'U.E.O.) ». Cette volonté de relance peut s'expliquer par le contexte du processus de construction européenne. En effet, depuis l'échec de la C.E.D., se pose le problème de la création d'une dimension européenne de la sécurité. De nombreux projets ont été lancés : le Plan Fouchet de 1961-62, le document rédigé par les Ministres des Affaires Etrangères des Neuf sur l'Identité européenne à Copenhague le 14 décembre 1973, le rapport Tindemans conçu à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de la Communauté en 1975 mais aucun n'a débouché sur de réalisations concrètes. De même, dans le cadre de la Coopération politique européenne à Douze qui devait aboutir à l'harmonisation des positions des Douze en matière de politique étrangère, les Etats ne parvinrent à se mettre d'accord sur les questions touchant à la sécurité. La Déclaration Solennelle sur l'Union Européenne adoptée à Stuttgart le 10 juin 1983 limita les compétences de la Communauté aux seuls aspects politiques et économiques de la sécurité. Le principal obstacle venait du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande qui ne voulaient pas doter l'Europe d'une dimension sécurité, les deux premiers par préférence pour le cadre de l'O.T.A.N., le dernier par attachement à la neutralité. CAHEN (Alfred), « La relance de l'U.E.O. », *Studia Diplomatica*, Volume XXXVIII, n°5, 1985, Institut Royal de relations internationales, Bruxelles, pp. 607-613.

[737] Bien que la première crise irakienne se soit déroulée avant 1992, son étude permet de comprendre comment l'U.E.O. a pu de nouveau jouer un rôle en matière de défense européenne.

matière de défense et à définir une position commune en matière de politique étrangère. La Communauté européenne a été la première à condamner l'agression irakienne, dès le premier jour, et à décider d'un embargo contre l'Irak le 4 août[738].

Trois étapes importantes vont être franchies par l'U.E.O. Tout d'abord, le 21 août 1990, un Conseil ministériel extraordinaire fut convoqué qui décida, s'appuyant sur l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié, la Déclaration de Rome de 1984[739] et la plate-forme de La Haye de 1987[740], de coordonner étroitement les actions militaires dans le Golfe en mettant en place un groupe ad hoc des représentants des ministères de la Défense et

---

[738] Cette décision fut prise avant même que le Conseil de sécurité des Nations Unies ne décrète cet embargo. Déclaration des Douze, *La politique étrangère de la France*, Juillet-Août 1990, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, p. 54.

[739] Des initiatives belge et française portant sur la sécurité en Europe, l'évolution de la menace, le renforcement de la solidarité transatlantique et la coopération en matière d'armement aboutirent à la Déclaration de Rome le 27 octobre 1984, prise par les ministres des Affaires Etrangères et de la Défense des Etats membres de l'U.E.O. Cette déclaration peut être considérée comme l'acte de réactivation de l'U.E.O. et synthétise les motivations et le programme de l'organisation. Il s'agit essentiellement de la réactivation du Conseil grâce à des réunions régulières des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense, de l'intensification des contacts entre le Conseil et l'Assemblée de l'U.E.O., de la réorganisation de l'Agence pour le contrôle des armements et du Comité permanent des armements. Pour plus de développement, voir DUMOULIN (André), REMACLE (Eric), *L'Union de l'Europe Occidentale : phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 98-117.

[740] L'article 30.6-*a* de l'Acte unique signé le 28 février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987 énonçait que « les Hautes Parties contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement de l'identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité ». Ces dispositions institutionnalisaient la coopération politique qui s'était développée depuis le début des années 70. Cet engagement à coordonner des positions, doublé de l'évolution du contexte international fut à l'origine de l'étape de 1987. C'est, en effet, cette année-là que Mikhaïl Gorbatchev affirma ses politiques de glasnost et de perestroïka qui diminuèrent le sentiment de menace provenant de l'Est chez les Européens en même temps qu'elles faisaient craindre un recul des intérêts des Etats-Unis pour le continent européen. A la suite d'une proposition française devant l'Assemblée de l'U.E.O. en décembre 1986, la Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité fut adoptée à La Haye le 27 octobre 1987 par le Conseil ministériel de l'U.E.O. Ce texte manifeste la volonté des pays membres de l'U.E.O. de définir leurs intérêts communs en matière de sécurité. Il en ressort que la sécurité de l'Europe doit être fondée à la fois sur la défense et la dissuasion et sur la doctrine de la défense de l'avant. Le texte montre aussi l'interdépendance entre l'U.E.O., la construction européenne et la solidarité atlantique. Pour plus de développement, voir DUMOULIN (André), REMACLE (Eric), *op.cit.*, pp. 126-139.

de celui des Affaires Etrangères. La réunion des chefs d'état-major du 27 août 1990 permit d'élaborer une directive commune pour le contrôle de l'embargo en mer, qui portait sur les zones d'opérations, l'exécution des missions, les échanges d'informations et le soutien logistique. C'était la première fois que l'U.E.O. menait une opération de cette nature puisque, depuis 1951[741], l'organisation ne disposait plus de structures militaires permettant de prendre en charge la direction ou le coordination d'une telle opération. Cette action s'est faite dans un environnement maritime comme toutes les missions militaires entreprises par l'U.E.O. jusque là. Comme le souligne M. Gordon Wilson[742], cela s'explique, d'une part, par le fait que le déploiement de navires est plus facile parce que les forces maritimes sont très souples et qu'elles peuvent se déplacer rapidement, opérer de façon ouverte ou secrète. D'autre part, la décision de déployer l'armée de terre ou d'impliquer des forces aériennes représente un niveau d'engagement beaucoup plus élevé. Cela a permis aux Etats de moduler leur intervention, s'impliquant plus ou moins dans les opérations, se contentant d'un simple embargo et de déterminer souverainement leur engagement. De plus, l'envoi de troupes au sol est une décision beaucoup plus difficile à prendre et plus politique pour les Etats car elle peut impliquer le risque de pertes humaines plus nombreuses qu'en cas d'opérations maritimes.

Ensuite, la France et du Royaume-Uni décidèrent conjointement[743], en septembre 1990, de déployer des forces terrestres et aériennes dans le

---

[741] La mise en œuvre du Traité de l'Atlantique Nord et la création de l'O.T.A.N. ont eu pour conséquence l'adoption, par les Etats membres du Traité de Bruxelles, de la Résolution du 20 décembre 1950 prévoyant qu'il n'est « plus nécessaire de maintenir l'organisation de Défense de l'Union Occidentale dans sa forme actuelle ». L'exercice des activités militaires de l'Organisation du Traité de Bruxelles furent transférer à l'O.T.A.N. CAHEN (Alfred), « La défense européenne : perspectives nouvelles ouvertes par la réactivation de l'Union de l'Europe Occidentale », *Annuaire européen*, volume XXXIII, 1985, p.16.

[742] WILSON (Gordon), « Capacité opérationnelle de l'U.E.O. – illusion ou réalité ? », *L'U.E.O. à cinquante ans*, 1998, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe Occidentale, Paris, p.58.

[743] Déclaration préliminaire de M. le président de la République française à l'issue du Conseil restreint, 15 septembre 1990, *La politique étrangère de la France*, Septembre-Octobre 1990, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, pp. 59-60.

nord de l'Arabie Saoudite. Enfin, à partir de janvier 1991[744], les chefs d'état-major ont établi une autorité de coordination pour les bâtiments que les pays de l'U.E.O. mettaient à la disposition de l'organisation. Il ne s'agissait pas d'avoir le commandement opérationnel de unités qui restait national mais d'aller plus loin que la simple coordination d'unités assurant la surveillance en mer d'un embargo[745].

L'intervention de l'U.E.O. fut donc limitée par la volonté même de ses membres. En effet, alors que la France, qui assurait la présidence de l'U.E.O. entre juillet 1990 et juin 1991, proposait d'instaurer une coordination pour la mise en place de l'aide aux populations kurdes, les autres Etats membres de l'U.E.O. ne l'ont pas suivie dans cette voie. L'Allemagne n'a pas voulu, pour des raisons constitutionnelles[746], participer à cette opération humanitaire qui aurait eu un caractère militaire[747]. De son côté, le Royaume-Uni coopérait déjà avec les Etats-Unis en Turquie et préférait privilégier sa relation transatlantique plutôt que de favoriser le rôle de l'U.E.O.

Sur le plan militaire, il faut noter que cette opération s'est déroulée hors de toute structure intégrée, dans des délais très rapides. Au niveau politique, il apparaît que la coordination n'a pas porté sur l'ensemble des moyens que ses membres avaient engagé dans cette opération parce que ceux-ci souhaitaient conserver en permanence leur souveraineté et leur contrôle sur leurs moyens. Cela s'est traduit par le fait qu'à aucun moment les Etats n'ont dessaisi leurs états-majors du commandement opérationnel de leurs unités. De plus, les Etats étaient libres de mettre ou non leurs bâtiments à la disposition de l'autorité de coordination de l'U.E.O. Suivant le

---

[744] Conseil des Ministres de l'U.E.O., Réunion extraordinaire sur la situation dans le Golfe, 17 janvier 1991, *La politique étrangère de la France*, Janvier-Février 1991, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, pp. 37-38.

[745] Pour M. Gordon Wilson, l'U.E.O. « a choisi la solution la plus facile d'une opération d'embargo maritime ». WILSON (Gordon), *op.cit.*, p. 60.

[746] L'intégration des troupes allemandes dans des unités multinationales nécessite l'élaboration d'une loi d'exécution. TOMUSCHAT (Christian), « Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », *A.F.D.I.*, XXXIX, 1993, C.N.R.S., Paris, p. 464.

[747] VAN ACKERE (Patrice), *op.cit.*, p. 48.

type d'opération, qu'il s'agisse de participer aux opérations militaires ou au déploiement de l'aide humanitaire, les Etats pouvaient choisir de se placer dans le cadre de l'U.E.O. parce qu'il était plus facile de le faire accepter par l'opinion publique ou de rester dans un cadre national.

En conclusion, la première guerre du Golfe a été l'occasion d'une petite avancée de l'U.E.O. en tant qu'organisation capable de coordonner certains aspects militaires de plusieurs Etats membres. Cette avancée a été possible suite à l'adoption de la plate-forme des intérêts de sécurité des pays de l'U.E.O. de 1987 qui avait conduit ses membres à faire un effort de définition. Cela se traduisit dans le communiqué publié à l'issue du Conseil de l'U.E.O. réuni à Paris le 21 août 1990 dans lequel les ministres soulignent « que les pays membres de l'U.E.O., prenant en considération les intérêts vitaux qui constituent l'Europe la stabilité, l'intégrité territoriale et la souveraineté des Etats de la région, entendent contribuer à renforcer encore la solidarité internationale »[748]. C'était la première fois que les Etats membres de l'U.E.O. liaient collectivement leurs intérêts vitaux à la stabilité de pays lointains.

Mais cette première expérience est restée très circonscrite. Selon le Vice-Amiral d'Escadre Bonnot, « l'U.E.O. a échoué à mettre sur pied des mesures de coordination entre les quelques vingt et une marines présentes dans le théâtre. » L'Union européenne n'a pas réussi à adopter une déclaration préliminaire du représentant de la présidence de l'U.E. suffisamment claire et précise, déterminant la position de l'U.E.O. et définissant une organisation commune permettant une action des forces navales précise et ordonnée. Le manque de vision commune de la crise n'a pas permis d'aboutir à une politique commune de gestion de la situation. La guerre du Golfe a surtout été conduite par des interventions nationales, notamment des Etats-Unis. L'omniprésence de ces derniers s'est ensuite retrouvée dans un autre conflit. En effet, une seconde crise internationale est venue réveiller la conscience des européens.

---

[748] Conseil des ministres de l'U.E.O., Communiqué final du 21 août 1990, *La politique étrangère de la France*, Juillet-Août 1990, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, p. 87, §6.

§2. L'intervention en Yougoslavie et la mise en place des forces relevant de l'U.E.O.

Les membres de l'U.E.O. ont réagi très rapidement dès le déclenchement de la guerre en Yougoslavie[749]. Entre 1991 et 1994, cinq étapes peuvent être distinguées. Dès le 27 juin 1991[750], les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont manifesté leur vive préoccupation devant l'évolution des évènements et ont appelé au dialogue en insistant sur le fait que c'était le seul moyen d'éviter l'affrontement. La deuxième étape s'est ouverte le 19 septembre 1991 avec la réunion du Conseil ministériel extraordinaire de l'U.E.O. à l'initiative de la présidence néerlandaise[751]. A cette occasion, le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl ont proposé l'envoi d'une force de paix de l'U.E.O en Croatie[752] afin d'y superviser un accord de cessez-le-feu tout en affirmant que seules l'O.S.C.E. et l'O.N.U. pouvaient approuver l'envoi de ces troupes. La proposition franco-allemande a été rejetée par le Danemark, le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui refusaient « de voir l'U.E.O. prendre en main un dossier qu'ils considéraient comme étant du ressort de l'O.T.A.N. »[753]. Toutefois, le Conseil de l'U.E.O. a décidé de la constitution d'une groupe de travail afin de préparer des plans destinés à une éventuelle action et transmis ses travaux à l'O.N.U. mais, en l'absence de structure de planification permanente, le suivi politico-militaire des opérations de l'U.E.O. fut confié à un groupe ad hoc composé de représentants des ministères des

---

[749] GNESOTTO (Nicole), « La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la C.I.G. », *Politique étrangère*, 1/1996, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 113-124.

[750] Conseil des ministres de l'U.E.O. Vianden, *La politique étrangère de la France*, Mai-Juin 1991, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, pp. 134-137.

[751] Déclaration des Douze sur la Yougoslavie, La Haye, 19 septembre 1991, *La politique étrangère de la France*, Septembre-Octobre 1991, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, p. 51.

[752] Cette force composée de 20 000 soldats et 10 000 hommes en soutien logistique devait être chargée de contrôler l'application du cessez-le-feu et d'empêcher l'extension du conflit.

[753] STARK (Hans), *Les Balkans. Le retour de la guerre en Europe*, Paris, Dunod éditeur, Collection Ramsès, 1993, p. 182.

Affaires étrangères et de la Défense[754]. Cette phase a montré d'une part l'impuissance de la seule organisation européenne compétente en matière de défense à posséder la capacité à agir alors même qu'elle l'aurait décidé et a, d'autre part, mis en lumière les difficultés pour les Douze à faire preuve de cohésion politique et à élaborer une politique étrangère commune sur laquelle pourrait s'appuyer une politique de défense.

Réunis à Rome le 8 novembre 1991[755], les ministres des Affaires étrangères des Douze adoptèrent des sanctions économiques à l'encontre, dans un premier temps, de l'ensemble de la Fédération yougoslave puis dans un second temps reprirent les échanges économiques avec la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Slovénie et la Croatie[756]. Après la reconnaissance des indépendances slovène et croate par la Communauté européenne le 15 janvier 1992[757] et l'éclatement définitif de la Yougoslavie, l'O.N.U. prit part aux efforts de gestion de la crise et pendant cette période, « le dossier yougoslave a été transmis par la Communauté européenne à l'O.N.U. »[758], l'Organisation devait devenir « l'enceinte clef »[759] du conflit[760].

---

[754] Ce groupe fut mis en place sur décision des ministres réunis à Bonn le 19 juin 1992. Il fut chargé d'étudier toutes les possibilités de contribution à la mise en œuvre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies.

[755] *La politique étrangère de la France*, novembre-décembre 1991, La Documentation française, Paris, p. 21.

[756] *Bulletin des Communautés européennes*, n°12, 1991, pp. 128-129.

[757] *Bulletin des Communautés européennes*, n°1/2, 1992, p. 85.

[758] STARK (Hans), *op.cit.*, pp. 185-186.

[759] MOREAU DESFARGES (Philippe), « Les organisations internationales et la crise yougoslave », *Politique étrangère*, n°2, 1992, Centres d'études de politique étrangère, France, pp. 359-368.

[760] L'O.N.U. a adopté plusieurs résolutions. La première intervention de l'O.N.U. se traduit par la résolution 713 du 25 septembre 1991 qui décrète un embargo général sur toutes les livraisons d'armes aux belligérants, puis l'O.N.U. a nommé Cyrus Vance envoyé spécial dont la première tâche a été d'obtenir un accord de cessez-le-feu. La violation du quatorzième cessez-le-feu a conduit le Conseil de Sécurité à voter, le 27 novembre 1991, la résolution 721 qui réclamait instamment le respect du cessez-le-feu et approuvait les efforts entrepris pour mettre sur pied une force de maintien de la paix de l'O.N.U. Conformément à cette résolution, Cyrus Vance établit un plan de déploiement de force qui pose dans les grandes lignes ce qui deviendra la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Le 23 décembre 1991, les différentes parties au conflit acceptent le compromis proposé par l'O.N.U., c'est-à-dire le stationnement de 10 000 Casques Bleus à l'intérieur des trois régions occupées. Le 3 janvier 1992, un quinzième cessez-le-feu, considéré comme définitif malgré quelques violations sporadiques, est signé. La FORPRONU est établie par la résolution 743 du 21 février 1992 et déployée intégralement suite à la résolution 749 du 7 avril 1992. BALENCIE (Jean-Marc), LA GRANGE (Arnaud de), *Mondes*

En mars et avril 1992, la recrudescence des combats en Croatie et le déclenchement des hostilités en Bosnie-Herzégovine ont entraîné des réactions dans la Communauté européenne et aux Etats-Unis. La première a décidé, le 29 avril 1992, contre l'avis de la France et de la Grande-Bretagne, de ne pas reconnaître la nouvelle Yougoslavie[761]. Les seconds incitent les pays membres de l'O.S.C.E. à exiger de la Serbie la cessation de ses encouragements aux forces paramilitaires serbes en Croatie et Bosnie-Herzégovine. Le 30 mai 1992, le Conseil de Sécurité de l'O.N.U. adopte la résolution 757 qui prévoit un embargo commercial, pétrolier et aérien contre la Serbie et le Monténégro[762]. La troisième phase s'engage avec l'action militaire de l'U.E.O. Suite à l'adoption de la résolution 787 le 16 novembre 1992 par le Conseil de sécurité[763], l'U.E.O. a mis en œuvre, à partir du 22 novembre, une opération de contrôle effectif de l'embargo[764]. Cette contribution des pays membres de l'U.E.O. aux opérations d'embargo

---

rebelles. Guerres civiles et violences politiques, Paris, Editions Michalon, 1999, pp. 1411-1412.

[761] La nouvelle Yougoslavie est proclamée le 27 avril 1992. *Bulletin C.E.*, n°4, 1992, p. 86.

[762] Lorsque le Conseil de Sécurité de l'O.N.U., dans sa résolution 770 du 13 août 1992 (Résolution 770 du 13 août 1992 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, *La politique étrangère de la France*, Juillet-août 1992, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 91-92.), avait évoqué la possibilité de faire appel aux organisations régionales, l'U.E.O. et l'O.T.A.N. firent deux propositions parallèles et similaires. La première structure offrait de fournir 5 000 soldats afin d'escorter les convois humanitaires terrestres. La seconde proposait un contingent de 6 000 hommes, englobant les forces de l'U.E.O. L'O.N.U. n'a retenu aucun de ces deux projets et a décidé de renforcer la FORPRONU. Toutefois, la force dut faire appel à un état-major de l'O.T.A.N. pour la coordination de son déploiement. Ce sont des éléments d'un état-major de l'O.T.A.N. sous commandement britannique qui remplirent cette fonction et montrèrent une nouvelle fois que l'O.T.A.N. pouvait fournir une meilleure réponse que l'U.E.O. GNESOTTO (Nicole), « Leçons de Yougoslavie », *Cahiers de Chaillot*, Mars 1994, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., p. 34.

[763] Dans sa résolution, l'O.N.U. « invite tous les Etats à prendre toutes dispositions nécessaires pour qu'aucune de leurs exportations ne soit détournée vers la République fédérative de Yougoslavie en violation de la résolution 757. » Elle demande également aux Etats d'arrêter « tous les navires marchands qui arrivent et qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions des résolutions 713 et 757 ». Résolution 787 du 16 novembre 1992 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1992, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la presse, de l'information et de la communication, Paris, pp. 67-70.

[764] Cette opération a été baptisée Sharp Fence. L'O.T.A.N. a mis en place une opération similaire sous le nom de Maritime Guard.

décidées par l'O.N.U. résulte de l'adaptation de l'U.E.O. Toutefois, cette adaptation reste soumise à une double condition : d'une part, le consensus des pays membres, d'autre part à la nature des crises elles-mêmes. Elle n'entraîne aucun engagement permanent des Européens à gérer les crises ni une automaticité collective de leur engagement pour les Nations-Unies.

Rapidement, un problème est apparu puisque deux organisations distinctes, l'U.E.O. et l'O.T.A.N, menaient une même mission dont l'efficacité opérationnelle maximale ne pouvait être garantie alors même qu'elles essayaient de coordonner leurs moyens. C'est pourquoi, après que le Conseil de sécurité ait adopté la résolution 820[765] renforçant l'embargo, l'U.E.O. et l'O.T.A.N. ont transformé leurs deux opérations indépendantes en une action commune, placée sous un commandement unique[766] et supervisée par un Comité militaire Adriatique regroupant O.T.A.N. et U.E.O.[767] Cette dernière avait essayé de montrer un certain degré d'indépendance en établissant un ensemble commun de règles d'engagement maritime dès le mois de mai 1992 mais, en fait, ces règles avaient été élaborées par le SACEUR. Dans la zone d'opération, on retrouvait deux groupes O.T.A.N. et un groupe U.E.O., réunissant 19 navires. Les deux noms de code ont été combinés pour former SHARP GUARD.

Cette opération entraîne un double constat : elle est la preuve d'une part, que les deux organisations peuvent agir ensemble mais, d'autre part, elle souligne de nouveau que l'U.E.O. ne peut opérer sans l'O.T.A.N. au niveau où elle l'a fait parce qu'elle ne dispose ni d'instruction permanente ni

---

[765] Résolution du 26 avril 1993 renforçant les sanctions contre Belgrade, S/RES/ 820.

[766] Ce commandement unique est le Commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) qui exerce un commandement opérationnel sur les navires français placés sous son contrôle. C'est le commandant en chef des forces navales alliées pour le Sud de l'Europe (COMNAVSOUTH) qui supervise les opérations. Le commandant de l'opération Sharp Guard agit indépendamment de la FORPRONU et n'est pas tenu de se référer au Secrétaire Général des Nations-Unies. En novembre 1994, les Etats-Unis décident de ne plus participer à cette opération pour montrer leur désaccord sur le maintien de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie-Herzégovine. TARDY (Thierry), *op.cit.*, p. 201.

[767] LEURDIJK (Dick), *The United Nations and N.A.T.O. in Former Yugoslavia, 1991-1996. Limits to Diplomacy and Force*, Netherlands Atlantic Commission and Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 1996, pp. 24-31.

de norme de communication propre et se trouve obliger d'utiliser celles de l'Alliance[768]. Cette phase a aussi montré quelques difficultés sur le terrain. Les Européens et les Américains n'étaient pas d'accord sur la disposition permettant d'ouvrir le feu en cas d'intention hostile[769] et ont adopté des approches divergentes engendrant une certaine sélectivité dans l'application des règles. Des difficultés sont aussi apparues quand les Canadiens et les Américains se sont montrés réticents au fait que le commandement soit exercé par d'autres nations, par crainte d'une perte de contrôle des missions, et que les Américains ont décidé de ne pas appliquer l'embargo sur les biens destinés aux forces musulmanes, tout en participant à l'opération[770].

Le quatrième volet portait sur la première opération autonome de l'U.E.O. Celle-ci n'avait aucun caractère militaire[771] puisqu'il s'agissait d'une offre d'assistance aux Etats riverains du Danube[772] suite à la décision de mettre en place un embargo sur le fleuve[773]. Les plans avaient été remis aux autorités civiles et un simple système de commandement et de contrôle relevant du Conseil de l'U.E.O. par le biais de l'Etat de la présidence avait été mis en place. Cette mission remet en cause « lentement mais sûrement »[774] l'utilité des forces de l'U.E.O. déployées dans l'Adriatique et sur le Danube alors que la guerre se déroulait en Bosnie.

Enfin, la dernière étape s'est ouverte avec l'exécution, par l'U.E.O., du mandat d'administration de la ville de Mostar donné par l'U.E. suite à

---

[768] Les forces ont été au départ combinées puis divisées en trois afin d'assurer des rotations pour l'entraînement, le déploiement au large du Monténégro et les opérations dans le détroit d'Otrante.
[769] La résolution 820 permettait aux navires de pénétrer dans les eaux territoriales pour faire respecter l'embargo mais toutes les nations n'ont pas accepté d'exercer ce droit. Cela s'est ressenti sur les règles d'engagement.
[770] SHARP (Jane M. O.), *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia (F.R.Y.)*, Paris, I.F.R.I., Série transatlantique, Les notes de l'I.F.R.I., n°9, 1999, pp. 37-14.
[771] Seules des unités de police ou de douane ont été déployées dans les ports.
[772] Il s'agissait de la Hongrie, de la Roumanie et de la Bulgarie.
[773] Cette décision a été prise à la suite de la session extraordinaire du Conseil ministériel du 5 avril 1993. Conseil des Ministres de l'U.E.O., Déclaration sur l'application des sanctions imposées par les Nations Unies en ex-Yougoslavie, Luxembourg, *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 53-54.
[774] STARK (Hans), *op.cit.*, p. 220.

l'accord intervenu entre le gouvernement bosniaque et les Croates de Bosnie-Herzégovine. Cette opération de police fut la première occasion pour l'U.E de prendre une décision mise en œuvre ensuite par l'U.E.O. Celle-ci a organisé et recruté une force de police internationale[775] chargée de l'établissement d'une force locale unifiée des Croates et des Musulmans de Bosnie.

Ces deux conflits internationaux montrent que les expériences opérationnelles de l'U.E.O. ont été, le plus souvent, à dessein, limitées par la réticence de plusieurs Etats membres[776]. Lors de la crise yougoslave, le Royaume-Uni s'est opposé à une intervention de l'U.E.O., préférant que celle-ci se fasse dans le cadre atlantiste. Lors de la crise yougoslave, chaque pays a redécouvert ses « propres contraintes spécifiques »[777]. L'Allemagne s'est retrouvée confronté à une contrainte constitutionnelle. L'Italie, la Grèce et la Turquie, tous pays voisins de la Yougoslavie, se sont vus, pour des raisons historiques ou stratégiques différentes, refuser la possibilité d'une présence militaire en Bosnie.

Suite à l'expérience pendant la crise du Golfe et l'opération SHARP GUARD, les techniques de commandement et de contrôle opérationnel de

---

[775] Le commissaire de cette force était subordonné à l'administrateur de l'U.E sur place.

[776] Il en a été ainsi au printemps 1997 en Albanie lorsque certains Etats européens décidèrent d'agir pour favoriser un retour à la paix civile et la restauration d'un état de droit. Alors que la situation se prêtait à une mobilisation de l'U.E.O. dans le cadre d'une mission de type Petersberg, puisqu'il s'agissait d'une crise de faible intensité requérant un déploiement de type policier restreint et pour une durée limitée, l'Union européenne et l'U.E.O. restèrent en dehors de la crise, préférant envisager un soutien à l'armée et à la police albanaises. *Nouvelles atlantiques*, 19 mars 1997.
Lors d'une réunion à Apeldoom le 15 mars 1997, les ministres des Affaires étrangères de l'U.E. ont décidé d'envoyer une mission de haut niveau à Tirana afin d'examiner de quelle manière l'U.E. pourrait aider les autorités albanaises à rétablir la sécurité dans le pays, notamment en envoyant une mission de conseillers civils et militaires. Lors de cette réunion, l'Allemagne et le Royaume-Uni se seraient opposés à toute intervention militaire. Ce sera finalement une coalition ad hoc dirigée par l'Italie et à laquelle participeront la France, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Turquie, qui fut mise en place après adoption de la Résolution 1100 du Conseil de Sécurité de l'O.N.U. L'U.E.O. envoya une vingtaine d'hommes chargés d'assurer la formation des officiers de police et instructeurs albanais. URBAIN (Robert), « Le rôle opérationnel de l'U.E.O. », Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Rapport présenté au nom de la Commission de défense, 43ème session, document 1567, Paris, 13 mai 1997, § 97.

[777] GNESOTTO (Nicole), *op.cit.*, p. 24.

l'U.E.O. ont été revues et améliorées. Le processus mis en place par le Conseil de Petersberg en 1992 a porté sur trois types d'outils opérationnels. Il s'agissait tout d'abord de nouveaux organes subsidiaires du Conseil de l'U.E.O. destinés à l'encadrement. Dans cette optique, la Cellule de planification[778] et le Centre satellitaire ont été renforcés, puis le Conseil ministériel de l'U.E.O. d'Erfurt, le 18 novembre 1997[779], a instauré un comité militaire constitué des chefs d'état-major des armées[780], représentés en session permanente par le Groupe des délégués militaires[781] sous l'autorité d'un président permanent. Ensuite, des efforts permettant une

---

[778] Comme nous l'avons vu précédemment, dès sa création, l'U.E.O. avait transféré à l'O.T.A.N. tous les aspects opérationnels mais a souhaité les réactiver après sa relance. La création de la cellule de planification a été prévue par la Déclaration n°30 annexée au Traité de Maastricht. Pour les Etats membres de l'U.E.O., « la création d'une cellule de planification à part entière serait le moyen le plus rentable d'essayer de prévoir les crises pouvant impliquer l'U.E.O. et de planifier une riposte appropriée ». SMITH (Sir Dudley), « L'U.E.O., organisation opérationnelle », Assemblée de l'U.E.O., Document 1307, Paris, 13 mai 1992, p.9.
La cellule de planification, organe subsidiaire du Conseil, rassemblant 35 militaires, a été déclarée opérationnelle le 22 juin 1993. Elle est chargée de trois missions principales. Tout d'abord, elle doit établir un inventaire actualisé des forces et des groupements susceptibles d'être mises à disposition de l'U.E.O. Ensuite, elle doit préparer des plans génériques et des plans de circonstances pour l'emploi de ces forces. Enfin, elle a pour mandat de préparer des instructions permanentes pour les états-majors.

[779] Réunion du Conseil des Ministres de l'U.E.O., Déclaration d'Erfurt du 18 novembre 1997, § 30. www.weu.int.

[780] L'article IV du Traité de Bruxelles modifié stipule que les pays signataires « coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord » en évitant « tout double empli avec les états-majors de l'O.T.A.N. ». Dès 1951, le Comité des chefs d'état-major s'éclipsa devant les structures de l'O.T.A.N. La Guerre du Golfe fut l'occasion pour les chefs d'état-major de l'U.E.O de se réunir à nouveau, le 27 août 1990. Le secrétaire général de l'U.E.O. estimait que les Européens devaient disposer de « structures de commandement et de coordination qui garantissent une rapidité de réaction crédible. » VAN EEKELEN (Willem), « La sécurité européenne dans un monde en transition », Déclaration lors de la conférence à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., Paris, 5 novembre 1991, p. 8.
A partir de juin 1992, les chefs d'état-major se sont rencontrés deux fois par an, avant chaque conseil ministériel ordinaire, dans le pays exerçant la présidence. Désirant accroître l'importance de ces réunions, le Conseil de l'U.E.O. a mis en place un comité militaire réunissant les chefs d'état-major des Etats membres et, de manière permanente, leurs délégués. Le comité militaire était le lieu de concertation sur les opérations en cours et sur les réformes structurelles pouvant affecter l'U.E.O.

[781] Les délégués militaires ont été désignés parmi les représentants auprès de Comité militaire de l'O.T.A.N., ce qui a pour avantage « d'assurer la continuité entre les activités qu'ils mènent au titre de l'O.T.A.N. et celles qu'ils ont au sein de l'U.E.O. ». La France et la Belgique ont choisi de désigner des délégués différents, qui peuvent pleinement disponibles pour l'U.E.O. VAN ACKERE (Patrice), *op.cit.*, p.82.

standardisation et une interopérabilité dans les domaines de la logistique, du transport militaire, des forces aéronavales et de l'acquisition d'armements devaient être réalisés dans le cadre institutionnel de l'U.E.O.

Enfin, afin de pouvoir conduire des opérations sur le terrain, la déclaration de Petersberg a introduit le concept de Forces relevant de l'U.E.O. (F.R.U.E.O., en anglais Forces Answerable to W.E.U. ou F.A.W.E.U.)[782]. A Petersberg, lors du Conseil de l'U.E.O., les Etats ont déclaré qu'ils étaient prêts « à mettre à la disposition de l'U.E.O. des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'U.E.O. » Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'U.E.O. est prise par le Conseil de l'U.E.O. conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies. La décision de participer à des opérations spécifiques reste du ressort national et est prise par les Etats membres conformément à leurs constitutions respectives. Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des Etats membres de l'U.E.O., agissant sous l'autorité de l'U.E.O., pourraient être utilisées pour : des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants; des missions de maintien de la paix; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. La planification et l'exécution de ces missions doivent être compatibles avec les dispositions militaires nécessaires pour assurer la défense collective de tous les alliés. Les unités militaires proviennent des forces des Etats membres de l'U.E.O., y compris des forces ayant des missions O.T.A.N. – dans ce cas, après consultation avec l'O.T.A.N. – et sont organisées sur une base multinationale et interarmées. Tous les Etats membres de l'U.E.O. doivent désigner les unités militaires et les états-majors qu'ils sont prêts à mettre à la disposition de l'U.E.O. pour ses diverses missions éventuelles. Lorsque des formations multinationales

---

[782] Déclaration du Conseil de l'U.E.O., Petersberg, 19 juin 1992, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1992, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, Partie II sur le renforcement du rôle opérationnel de l'U.E.O., §2-8, p. 164.

tirées des forces des pays membres de l'U.E.O. existent déjà ou sont prévues, ces unités peuvent être mises à disposition pour emploi sous l'égide de l'U.E.O., avec l'accord de tous les pays participants. Les Etats membres de l'U.E.O. se proposent de mettre sur pied et d'organiser l'entraînement des capacités appropriées qui permettront le déploiement terrestre, maritime ou aérien des unités militaires de l'U.E.O. en vue d'accomplir ces missions. L'U.E.O. ne dispose plus de forces militaires depuis 1951 parce que l'essentiel des forces des pays membres de l'U.E.O.[783] était affecté au commandement militaire intégré de l'O.T.A.N. et que la duplication des efforts consentis au sein de l'Alliance Atlantique était exclue pour des raisons budgétaires. La mise en place de ces forces était devenue nécessaire avec la fin de la Guerre Froide et l'apparition de nouveaux foyers de tension au niveau mondial dans lesquels les Européens pourraient avoir à intervenir au cas où l'O.T.A.N. et les Américains ne souhaiteraient pas s'impliquer.

C'est pour cette raison que les Etats de l'U.E.O. ont décidé de mettre à la disposition de l'organisme des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'U.E.O. Ces unités ont été réparties en trois catégories : les forces nationales avec ou sans affectation O.T.A.N., les formations multinationales existant déjà dans le cadre de l'O.T.A.N. et les formations multinationales dans le cadre de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense.[784] Les mécanismes de mise à disposition de ces forces étaient assez souples puisque, contrairement à l'O.T.A.N., il n'existe ni force ni commandement de l'U.E.O. en temps de paix. Les pays désignent

---

[783] A l'exception de la France et de l'Espagne.

[784] Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord des 10 et 11 janvier 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement déclarèrent qu'ils apportaient leur « plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense qui (...) consolidera le pilier européen de l'Alliance tout en renforçant le lien transatlantique ». Communiqué de presse de l'O.T.A.N. M-1(94)3, §4. L'I.E.S.D. est, d'une part, un arrangement technico-militaire devant permettre aux Etats européens de prendre en charge une plus grande part des missions de sécurité en ayant accès aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. D'autre part, l'I.E.S.D. est une manifestation politique de la volonté de l'O.T.A.N. d'accroître les responsabilités de l'U.E. en matière de sécurité. GORDON (Philip), *U.S. and E.S.D.I. in the New N.A.T.O.*, France, Institut français des relations internationales, Série Atlantique, 1998, p. 53.

des unités militaires et des états-majors pour les opérations de l'U.E.O. Les F.R.U.E.O. proviennent des forces des Etats membres de l'U.E.O. et sont organisées sur une base multinationale et interarmées.

La décision de recourir à ces F.R.U.E.O. devait être prise par le Conseil de l'U.E.O. conformément à la Charte des Nations Unies et la participation à chaque opération ressortait de la décision de chacun des Etats concernés dans le cadre de leurs procédures constitutionnelles respectives. Les Etats conservent ainsi toute liberté souveraine de participer ou non à chacune des opérations et ne risquent pas de se trouver entraîner dans une mission à laquelle ils n'auraient pas souhaité participer. Ils restent maîtres de leur capacité de décider et d'agir.

Les F.R.U.E.O. doivent pouvoir être utilisées pour trois types de missions dites missions de Petersberg. Il s'agit des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations d'imposition de la paix. La planification et l'exécution de ces missions ne doivent pas amoindrir la tâche de défense collective qui découle des articles 5 du Traité de Washington et V du Traité de Bruxelles modifié, qui reste leur contribution principale.

Outre les unités nationales et les états-majors que les Etats membres de l'U.E.O. désignent pour être mis à la disposition de l'U.E.O., des formations multinationales déjà existantes et planifiées furent mises à la disposition de l'U.E.O. En 1999, quand le Conseil de l'U.E.O. a décidé de transférer les fonctions politico-militaires de gestion de crise à l'U.E., les F.R.U.E.O. ont été incluses dans ce transfert et sont ainsi devenues des forces à la disposition de l'U.E., des « euroforces » qui contribuent aux capacités militaires de l'U.E. Parmi ces forces, nous allons étudier dans un premier temps les forces européennes méditerranéennes[785].

---

[785] Le Corps européen, qui est la F.R.U.E.O. la plus importante fera l'objet du chapitre II dans lequel nous démontrerons que la forme la plus aboutie de force européenne, avant le processus lancé à Cologne et Helsinki, n'a jamais réellement réussi à démontrer son efficacité à résoudre des crises.

Section II : Les capacités européennes en Méditerranée et les autres forces existantes.

Le bassin méditerranéen a toujours été un foyer de conflits entre plusieurs civilisations[786]. Cette région a été une zone calme pendant la guerre froide mais pourrait devenir « la nouvelle ligne de crise » après la fin de la guerre froide[787]. Pour répondre à ces nouvelles menaces, le 15 mai 1995[788], à Lisbonne, sur une initiative des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense de l'Espagne, de la France et de l'Italie[789], ont été créées l'Euroforce opérationnelle rapide (Eurofor) et la Force maritime européenne (Euromarfor), qui ont une vocation régionale dans la mesure où elles doivent assurer la sécurité et la protection des intérêts européens dans la région méditerranéenne. L'Eurofor et l'Euromarfor ont été déclarées comme F.R.U.E.O. et peuvent être également employées dans le cadre de l'O.T.A.N. dans le cadre du renforcement du pilier européen de l'Alliance. L'emploi des Euroforces ne peut résulter que d'une décision commune des Etats participants[790]. Ce principe s'applique également, lors de l'engagement dans le cadre de l'O.T.A.N., pour la définition du volume de la force

---

[786] Il faut aussi prendre en compte le facteur islamique qui joue « un rôle majeur dans l'équation de sécurité méditerranéenne ». Le bassin méditerranéen est une région d'une importance stratégique croissante. ASMUS (Ronald D.), LARRABEE (Stephen L.), LESSER (Ian O.), « La sécurité dans le bassin méditerranéen. Nouveaux défis et nouvelles tâches », *Revue de l'O.T.A.N.*, mai 1996, Bruxelles, pp. 25-31.

[787] *Idem*. CHESNEAU (Jean), « A propos d'une politique méditerranéenne », *Défense nationale*, février 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-18 ; COUSTILLIERE (Jean-François), « Méditerranée : quel enjeu pour le XXIème siècle ? », *Défense nationale*, avril 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-21 ; GUTMAN (Francis), « La Méditerranée, mythes et réalités », *Défense nationale*, octobre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-13.

[788] Communiqué commun de la France, de l'Espagne et de l'Italie sur l'Euroforce et l'Euromarfor. *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1995, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 28.

[789] Un protocole annexe, joint à la déclaration de Lisbonne, faisait mention de la volonté du Portugal de participer à ces deux forces. L'adhésion du Portugal a été entérinée le 7 mai 1996 à Birmingham lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense de l'Espagne, de la France, de l'Italie et du Portugal. Les marines française, italienne et espagnole avaient en commun une très forte habitude de travail, concrétisée dans de très nombreux exercices tripartites.

[790] Communiqué commun, id., p. 28.

engagée, ses relations avec l'O.T.A.N. et les conditions d'emploi. La déclaration de Lisbonne définit les missions des deux forces en faisant référence aux missions de Petersberg. Les deux forces, qui relevaient en priorité de l'U.E.O. jusqu'à son incorporation dans l'U.E. par la Déclaration de Marseille du 13 novembre 2000[791], peuvent agir indépendamment ou avec d'autres forces. La création de ces forces respecte le principe, affirmé aussi pour l'Eurocorps, de la participation des unités à l'obligation de défense mutuelle découlant du Traité de Washington et de celui de Bruxelles. Nous verrons dans un premier temps l'organisation et les missions de ces deux euroforces (§1) puis, dans un temps second, la multitude de forces plus ou moins importantes mises en place en Europe (§2).

§1. L'organisation et les missions de l'Eurofor et de l'Euromarfor.

L'Eurofor est une force terrestre multinationale du niveau maximum d'une division légère, c'est-à-dire 10 000 hommes. Elle dispose d'une structure de commandement permanente[792], basée à Florence, et d'un réservoir de forces qui sont réunies sur demande. Le Comité interministériel de Haut Niveau (CIMIN)[793], qui réunit les responsables des Affaires Etrangères et de la Défense des quatre Etats[794], est l'instance la plus importante dans l'organisation de ces forces puisqu'elle doit assurer la coordination politico-militaire, fixer les conditions d'emploi de la force, donner les directives d'emploi à son commandant et définir les conditions

---

[791] Réunion du Conseil des Ministres de l'U.E.O., *Documents d'actualité internationale*, n°1, janvier 2001, La Documentation française, Paris, pp. 14-16.

[792] L'état-major permanent léger (50 officiers et 40 sous-officiers) peut opérer au niveau interarmées avec un haut degré de mobilité et une capacité de projection à distance et constituer un poste de commandement multinational intégré projetable. Il est chargé d'élaborer des plans d'opération, de participer à la définition des objectifs logistiques et d'entraînement, de monter des exercices et de conduire des opérations. Il a été déclaré opérationnel en novembre 1997. ROY (Philippe), « Le statut des forces multinationales », *Droit européen et défense*, Ministère de la Défense, Colloque des 19 et 20 octobre 1999, France, p. 82.

[793] Le CIMIN siège une fois par an mais peut être réuni à la demande d'un état participant.

[794] Les quatre Etats membres à l'origine de ces forces étaient l'Espagne, l'Italie, la France et le Portugal.

d'emploi des forces par l'U.E.O., l'O.T.A.N. et les autres organisations internationales[795].

Le Conseil des ministres de l'U.E.O. a attribué à l'Eurofor, en novembre 1996[796], un état-major interarmées permanent léger, déclaré opérationnel le 28 novembre 1997, pouvant diriger l'emploi d'une force terrestre multinationale rapide de 10 000 hommes agissant seule ou en collaboration avec la force aéro-maritime. L'Eurofor est avant tout une force européenne de par son statut de F.R.U.E.O. et son mode de fonctionnement. L'Eurofor a mis en place un état-major au sein duquel chaque nation, en occupant 25% des fonctions, est mise sur le même pied. La décision d'engager l'Eurofor se prend à l'unanimité de ses membres. A l'état-major, dont le fonctionnement est assuré par une unité de Quartier général italienne, les langues officielles sont celles des Etats participants. Les langues de travail sont celles des trois Etats fondateurs, soit la France, l'Italie et l'Espagne et les langues d'opérations sont le français et l'anglais qui sont les langues officielles de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O. Les langues les plus employées sont celles de travail et les opérationnelles, c'est-à-dire le français, l'italien, l'espagnol et l'anglais[797]. Cela revient donc à demander aux officiers portugais de ne jamais utiliser leur langue et à privilégier l'anglais qui est la langue la plus communément parlée[798]. Les langues et les problèmes de communication seront un des éléments à prendre en considération dans la mise en place du futur Corps de réaction rapide.

L'originalité de l'Eurofor réside dans le principe des capacités que chaque Etat participant peut proposer en fonction de la nature de la mission et qui permet une projection rapide. La force ne dispose pas en effet d'unités en permanence mais d'unités professionnelles d'élites pré affectées et disponibles dans de brefs délais. Dans le cadre d'une opération, un

---

[795] Communiqué commun du 15 mai 1995, *op.cit.*
[796] Réunion du Conseil des ministres de l'U.E.O., Déclaration d'Ostende du 19 novembre 1996, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 100-1003, §22.
[797] Par accord tacite, la langue opérationnelle utilisée est l'anglais. VINCON (Serge), « Rapport sur le statut de l'Eurofor », Rapport 3 (2002-2003), Commission des Affaires étrangères, Sénat 268 (2001-2003), www.senat.fr/rap/102-003/.
[798] Il faut rappeler que le Royaume-Uni ne fait même pas partie de l'Eurofor.

commandement conjoint peut être mis en place sous la conduite alternée de l'un des états-majors des Etats participants.

Le statut actuel de l'Eurofor est fixé par la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1995 qui précise, pour l'Eurofor comme pour l'Euromarfor, les missions de ces forces, leur cadre d'emploi, leur organisation et les modalités de financement de leurs dépenses. La déclaration laissait toutefois de côté certaines questions importantes. En effet, elle ne précisait ni le statut de l'état-major permanent, basé à Florence, ni celui des militaires ressortissant d'un autre pays que celui du siège, à savoir l'Italie. Tous les pays concernés appartenant à l'O.T.A.N., il a été appliqué aux personnels de l'Eurofor la Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique nord sur le statut de leurs forces signé à Londres le 19 juin 1951, dite convention « S.O.F.A. O.T.A.N. »[799]. Cette solution n'était tout d'abord pas pleinement satisfaisante sur le plan juridique. L'Espagne et le Portugal, par exemple, ne peuvent pas légalement appliquer le statut S.O.F.A. O.T.A.N. à des forces intervenant en dehors d'une mission de l'O.T.A.N.[800]. L'autre grand inconvénient de cette solution tient à l'application directe du statut de l'O.T.A.N. à une force qui doit au contraire être en mesure d'agir éventuellement dans un autre cadre que celui de l'Alliance Atlantique[801].

Lors du Conseil des ministres du 13 mars 2002, le ministre des Affaires étrangères français Hubert Védrine a présenté un projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française, le Royaume d'Espagne, la République d'Italie et la République portugaise portant statut

---

[799] S.O.F.A. : Status of Forces Agreement ou Convention sur le statut des forces.

[800] Le préambule de l'accord de Londres du 19 juin 1951 précise que « la décision d'envoyer des forces et les conditions auxquelles elles seront envoyées, pour autant que ces dernières ne sont pas prévues à la présente convention, continueront à faire l'objet d'accords particuliers entre les pays intéressés. » Cela signifie que la Convention sur le statut des forces ne concerne pas toutes les forces d'un pays membres de l'O.T.A.N. sur le territoire d'un autre membre de l'Alliance. L'Espagne et le Portugal considèrent que ce statut ne s'applique que pour des forces agissant dans le cadre d'une mission de l'O.T.A.N., ce qui n'est pas systématique pour les troupes affectées à l'Eurofor.

[801] QUILES (Paul), « Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française, le Royaume d'Espagne, la République d'Italie et la République portugaise portant statut de l'Eurofor », Rapport n°603 fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale, 5 février 2003, www.assemblée-nationale.fr.

de l'Eurofor. Le traité porte sur la capacité juridique, la compétence juridictionnelle, la fiscalité, les douanes... et une définition des missions de l'Eurofor. Contrairement au texte qui définit le statut du Corps européen, les dispositions définissant les missions de l'Eurofor ne font référence à l'article 5 du Traité de Washington que pour limiter son engagement alors que cet article est l'une mission du Corps européen[802]. Le statut de l'Eurofor se préoccupe des questions d'exécution pratique, de la composition et des attributions du Comité Interministériel de haut niveau et du rôle du général commandant la force. La non reconnaissance juridique peut être préjudiciable à la fois sur le plan opérationnel et humain. En premier lieu, l'absence de statut empêche l'Eurofor d'établir des communications protégées et d'avoir accès aux réseaux de l'O.T.A.N. De plus, son déploiement dans un pays tiers obligerait chaque Etat participant à mener des négociations au cas par cas avec le pays d'accueil, remettant ainsi en cause la rapidité d'intervention de l'Eurofor. En second lieu, les militaires nationaux affectés à l'étranger dans une force sans existence juridique reconnue seraient placés dans une situation délicate en cas de dommage causé ou en cas d'infraction[803].

La ratification du traité portant statut de l'Eurofor, signé à Rome le 5 juillet 2000[804], permettra à cette force d'être employée en opération dans un cadre juridique clairement défini, selon des procédures structurées et dans des conditions adéquates en ce qui concerne la situation juridique des personnes et des tiers. Ce Traité reprend pour l'essentiel les règles applicables en la matière en ce qui concerne le stationnement des troupes alliées dans les pays de l'O.T.A.N., qu'il s'agisse du statut des personnels

---

[802] Pour le Vice-Amiral d'escadre Roy, ces dispositions traduisent « la distance de cette force, créée par le Conseil des Ministres de l'U.E.O., par rapport à l'Alliance atlantique ». *Op.cit.*, p. 84.

[803] *Id.*, p. 85.

[804] Ce traité témoigne de la qualité de la coopération militaire entre les Etats signataires et de leur engagement au service de la politique européenne de sécurité et de défense, notamment dans sa dimension relative à la gestion des crises. Il charge en effet l'Eurofor de mener à bien des tâches humanitaires, des évacuations de ressortissants européens, des missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Il prévoit aussi que la force peut être appelée à participer à des missions pour le compte d'organisations internationales comme les Nations-Unies. Brève du Ministère de la Défense du 14 mars 2002, Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense, www.defense.gouv.fr/actualites/breves.

expatriés, du régime applicable en matière fiscale, douanière ou d'assurance... L'entrée en vigueur du Traité aura pour conséquence de donner la capacité juridique à l'Eurofor, qui sera ainsi une structure juridiquement distincte de celle des quatre Etats participants. La loi autorisant la ratification du traité portant statut de l'Eurofor a été adoptée par l'Assemblée nationale française le 6 mars 2003[805].

Si la signature de la loi ratifiant le traité portant statut de l'Eurofor permettra de régler certaines difficultés pratiques qui entravaient le fonctionnement de la force et en particulier de son état-major, il reste à savoir si les Etats auront la volonté politique de lui faire jouer le rôle pour lequel ils l'ont mise en place. Depuis que l'Eurofor a été déclarée opérationnelle à l'issue de l'exercice Eole 1998[806], l'Eurofor n'a pas été engagée en tant que telle et son état-major n'a participé qu'à une opération d'ampleur limitée en Albanie. L'Eurofor n'a pas été employée en tant que telle en opération extérieure puisque seule une partie de l'état-major a été engagée durant le premier trimestre 2001 afin de constituer le noyau de l'état-major de la zone de communication ouest de la KFOR. L'Eurofor a agi comme état-major de brigade multinationale avec sous son commandement des unités essentiellement italiennes, mais aussi grecques et turques[807].

L'un des obstacles à l'engagement de l'Eurofor peut être une contrainte politique parce que dans des circonstance particulières, pour une opération déterminée, il peut être plus opportun et facile de faire appel à une force ou un état-major constitué de façon ad hoc au détriment de forces préétablies comme l'Eurofor. En effet, une force multinationale

---

[805] L n°2003-233 du 17 mars 2003 autorisant la ratification du Traité portant statut de l'Eurofor, *J.O.* des 17 et 18 mars 2003, n°65, pp. 4680-81. En Italie, la ratification de l'accord Eurofor résulte de la loi n°251 du 19 août 2003. En Espagne, le Congrès des Députés a donné formellement son autorisation pour ratification le 4 mai 2001 et le Sénat a donné son accord le 17 mai 2001. Le 18 mai 2001, le gouvernement espagnol a notifié aux autres parties contractantes la fin de la procédure parlementaire, en ratifiant pratiquement sinon formellement un accord purement administratif qui ne dépendait que de l'accord des deux Chambres.

[806] Cet exercice quadrilatéral a révélé différents domaines dans lesquelles une amélioration était nécessaire : il s'agit de l'apprentissage des procédures, de la familiarisation avec les moyens de commandement et le renforcement de la capacité de planification. VINCON (Serge), *op.cit.*

[807] *Id.*

préétablie présente moins de souplesse et offre moins de possibilité d'adaptation au contexte géopolitique de l'opération, cela pouvant être lié aux nations qui la composent ou au pays qui en assure le commandement. De plus, l'Eurofor peine à trouver sa place et son rôle dans les évolutions de la P.E.S.D. ainsi que dans les projets de l'O.T.A.N. Dans le cadre de sa restructuration, l'O.T.A.N. constitue des états-majors de force de réaction rapide. Le troisième état-major[808] doit couvrir l'espace nord de la Méditerranée qui est l'aire de prédisposition de l'Eurofor. Or, il semble que la solution retenue sera nationale[809] et non multinationale. Dans le cadre de l'Union européenne, il n'apparaît pas clairement que l'Eurofor et son état-major permanent puissent s'insérer dans la future force de réaction rapide. La faiblesse de l'engagement de la force en tant que telle depuis la déclaration de son opérationnalité et sa place incertaine dans l'architecture de sécurité portent atteinte à sa crédibilité[810]. Cependant, grâce à la mise en place des arrangements permanents entre l'U.E. et l'O.T.A.N., l'état-major de l'Eurofor a pu assurer la relève, en 2003, dans le cadre de l'opération Concordia en Macédoine. Cette opération a permis de mettre en place les procédures utilisées dans le cas où l'organisation mise en place utilise les moyens et capacités de l'O.T.A.N.

Malgré le sous-emploi de l'Eurofor et l'incertitude quant à son rôle dans l'organisation de défense tant européenne qu'otanienne, la Grèce et la Turquie ont demandé à adhérer à cette force. La déclaration de Lisbonne créant l'Eurofor dispose qu'elle sera ouverte aux autres membres de l'U.E.O.[811]. L'Eurofor étant dotée d'un état-major permanent et donc d'une

---

[808] Les deux premiers sont constitués par l'A.R.R.C. et par le Corps européen.
[809] Différents projets de « Corps sud » sont envisagés. Il pourrait s'agir de corps turc, espagnol ou italien. VINCON (Serge), *op.cit.*
[810] Il faut souligner que cette situation est aggravée par la position des Etats fondateurs qui préfèrent soutenir des projets dont les enjeux nationaux sont plus importants. Ainsi, la France fait de la sélection du Corps européen en tant que force de réaction rapide de l'O.T.A.N. une priorité. L'Espagne et l'Italie s'investissent afin que soit retenue une solution nationale (la leur) pour la constitution du Corps sud de l'O.T.A.N. Ces initiatives montrent bien que les Etats favorisent leurs intérêts nationaux, parfois en créant de nouvelles structures, au lieu de trouver un moyen d'intégrer les forces existantes.
[811] « Les forces multinationales mises en place parmi les pays européens n'ont pas vocation de comporter quinze membres. Il importe qu'elles soient ouvertes à la candidature de tous les partenaires européens, mais la participation systématique à toutes les expériences n'est pas une obligation. Elle relève du libre choix de chaque

structure peu souple, cette demande ne sera pas accueillie favorablement avant que soient consolidés les acquis de la coopération quadripartite[812]. Au contraire, l'organisation de l'Euromarfor lui permet de recevoir, depuis novembre 2001, un observateur grec et un observateur turc au sein de sa cellule d'état-major.

La création de la Force maritime européenne (Euromarfor) a été approuvée lors de la réunion ministérielle de l'U.E.O. à Lisbonne en mai 1995[813], en même temps que celle de l'Eurofor. L'Euromarfor est une force maritime multinationale, préstructurée[814] et non permanente, composées de forces aéronavales et amphibies, capable de prendre la mer sous préavis de cinq jours. Son commandement, le Comeuromarfor, est une structure légère et non-permanente[815]. Basé à terre, il est désigné à tour de rôle et confié à une autorité navale nationale[816]. Son rôle est différent selon que la force est activée ou non. Dans le premier cas, il doit préparer les conditions d'activation de la force selon les directives du CIMIN. Dans la seconde hypothèse, il assure le contrôle opérationnel afin de pouvoir assurer le rassemblement des unités et assurer leur mise en condition[817].

Les problèmes de langues ne se retrouvent pas dans la constitution d'une force navale multinationale puisqu'à bord de chaque bâtiment, c'est la

---

Etat, compte tenu des contraintes organisationnelles et financières de leurs forces armées. » VEDRINE (Hubert), Réponse du ministres des Affaires étrangères à une question écrite au Sénat, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 2002, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 3.

[812] *Id.*

[813] Communiqué commun de la France, de l'Espagne et de l'Italie sur l'Euroforce et l'Euromarfor, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1995, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 28.

[814] La force repose sur des moyens mis en place dans les marines existantes et désignés à l'avance par chacun des pays participants. Id.

[815] Cette cellule n'est activée qu'à mi-temps, les officiers la composant passent le reste de leur temps auprès de leur autorité navale nationale. La non-sédentarité de l'état-major et sa faible structure entraînent à une faible reconnaissance de l'Euromarfor par les autres états-majors multinationaux, notamment par ceux de l'O.T.A.N.

[816] Il s'agit de l'ALFLOT pour l'Espagne, le CECMED pour la France, le CINCNAV pour l'Italie et le COMNAV pour le Portugal. HEISBOURG (François), « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot*, n°42, Septembre 2000, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, p. 81.

[817] Si le Comeuromarfor est désigné pour assurer la conduite de l'opération, il conservera la force sous son contrôle.

langue nationale qui prévaut et l'anglais est la langue de travail lorsqu'il faut communiquer de bâtiment à bâtiment[818]. L'exercice Iles d'Or 97[819] a d'ailleurs démontré l'interopérabilité de l'Euromarfor dans tous les domaines tactiques, le bon fonctionnement de l'état-major multinational et la capacité à intégrer rapidement dans un groupe tactique des unités relevant d'autres pays. On peut alors se demander pourquoi certaines missions, répondant parfaitement aux critères d'emploi de l'Euromarfor, comme l'envoi d'une force multinationale en Albanie, n'ont pas été confiées à la force maritime européenne. L'opération avait pour but de fournir rapidement de l'aide alimentaire en Albanie. Le 27 mars 1997[820], l'O.S.C.E. a décidé de l'envoi d'une mission civile d'assistance en matière de démocratisation et de préparation des élections et a approuvé l'envoi d'une force multinationale en Albanie, sous réserve qu'elle soit en conformité avec une action appropriée du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce dernier autorisa l'envoi de cette force afin de « faciliter l'acheminement rapide et sûr de l'assistance humanitaire et d'aider à créer un climat de sécurité nécessaire aux missions des organisations internationales en Albanie, y compris celles qui apportent une assistance humanitaire. »[821].

Alors que la situation se détériorait en Albanie et bien que deux pays membres de plein droit de l'U.E.O. aient été voisins de ce pays, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont opposés à toute intervention militaire[822]. De leur côté, les ministres des Affaires étrangères italiens et français ont déclaré qu'ils recherchaient toute solution autre que militaire. Les pays ne purent se mettre d'accord sur l'envoi de troupes[823]. Finalement, une coalition de pays dirigée par l'Italie mit sur pied une force de protection multinationale.

---

[818] Toutes les marines européennes, y compris française, se conforment aux procédures de l'O.T.A.N.

[819] Iles d'Or est un exercice naval majeur organisé en Méditerranée tous les trois ans et regroupant onze pays : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie.

[820] O.S.C.E. S/1997/259 annexe II, Décision n°160 adoptée par le Conseil permanent de l'O.S.C.E

[821] S/RES/1101 du 28 mars 1997.

[822] DUMOULIN (André), « Le quadrilatère de sécurité en Europe : entre concurrence et interdépendance », *Revue nouvelle*, n°7-8, tome 112, juillet-août 2000, Bruxelles, p. 90.

[823] URBAIN (Robert), « Le rôle opérationnel de l'U.E.O. », Assemblée de l'U.E.O., Commission de défense, Document 1567, 13 mai 1997, §§ 97-98.

L'opération Alba, commandée par un général italien, a été déclenchée le 8 avril 1997 et a vu la participation d'une force de 7 200 hommes provenant de onze pays[824].

L'instauration de forces multinationales permet la mise en commun de moyens militaires aboutissant à une force constituée que chacun des pays participants ne pourrait former à lui seul[825]. Dans le cas de l'Euromarfor, chaque pays participant s'engageant à tenir disponible, dans un délai très court, des bâtiments de guerre de divers types, une force navale significative peut être regroupée au niveau européen en très peu de temps. Toutefois, il faut souligner que la nécessité de disposer dans un court délai des unités constituant les forces de réaction rapide est très astreignante puisque, pour disposer à tout moment d'une unité opérationnelle, il faut généralement trois unités du même type. La multinationalité permet de partager cet effort de disponibilité entre plusieurs pays. En outre, la plupart des pays européens ne disposent pas d'une panoplie complète de moyens militaires, le regroupement dans une force multinationale permet de jouer sur l'effet de complémentarité des unités. Ainsi, dans le cadre d'une force aéronavale telle que l'Euromarfor qui est organisée autour d'un porte-avions, seuls quelques pays peuvent fournir cette unité.

En conclusion ces deux euroforces n'ont été que peu utilisées dans les différentes crises. Les Etats membres se sont associés dans d'autres forces bi ou multinationales qui n'ont pas été beaucoup plus utilisées.

---

[824] L'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie ont participé à cette opération. L'Italie a été le plus gros fournisseur avec plus de 3 000 soldats, viennent ensuite la France avec 950, la Grèce 800 et la Turquie 770. www.senat.fr.

[825] Lors de l'intégration de l'U.E.O. dans l'U.E., ces forces ont été mises à la disposition de l'Union européenne.

§2. Une multitude de petites forces.

Une multitude de forces binationales ou multinationales européennes s'est développée[826]. Ces forces n'ont pas toutes été identifiées comme F.R.U.E.O. mais méritent d'être évoquées car elles participent au fondement d'une défense européenne même si elles ne réunissent pas tous les Etats membres. Toutefois, elles démontrent aussi que les Etats ont tendance à s'allier avec des partenaires avec lesquels ils ont des intérêts stratégiques, politiques ou économiques.

Depuis mars 1993, la force amphibie britannico-néerlandaise (F.A.B.N.), qui est une force de débarquement, réunit 6 000 hommes[827] dans le cadre d'une unité rapidement déployable et qui peut être utilisée dans le cadre des missions de Petersberg[828]. Cette force a été déclarée comme force relevant de l'U.E.O. (F.R.U.E.O.) lors du Sommet de Rome de mai 1993 et a été reprise par les Nations Unies. Elle a été utilisée en tant que F.R.U.E.O. dans le cadre d'une mission humanitaire en vue de protéger les Kurdes[829]. C'était la première fois que l'U.E.O. s'impliquait dans une opération humanitaire et procédait à un déploiement significatif.

A l'occasion du 17ème sommet franco-britannique annuel de Chartres le 18 novembre 1994[830], François Mitterrand et M. John Major ont annoncé la création d'un Groupe aérien européen franco-britannique (G.A.E.F.B.) ou Euroairgroup[831]. Il est basé à High Wycombe, en Grande-Bretagne et a pour but d'organiser, au nom de l'Europe, des raids aériens conjoints qui peuvent bénéficier de moyens fournis par l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie,

---

[826] ISNARD (Jacques), « L'Europe de la défense se met progressivement en place », *Le Monde*, 22 septembre 2000.
[827] La Grande-Bretagne fournit le 3rd Commando Brigade Royal Marines et les Pays-Bas des unités opérationnelles de la marine.
[828] Réunion du Conseil des ministres de l'U.E.O. du 19 mai 1993, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 49, §12.
[829] www.onu.org.
[830] Sommet franco-britannique de Chartres du 18 novembre 1994, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1994, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 97-98.
[831] Selon le Vice-Amiral d'escadre Roy, le G.A.E. « n'est pas une force à proprement parler mais un organisme de coopération ». ROY (Philippe), *op.cit.*, p. 83

les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Il est formé d'une douzaine d'officiers et sous-officiers placés, dans un premier temps, sous le commandement d'un général français. Le Groupe ne dispose d'aucun moyen aérien propre ni d'unité pré-désignée mais peut affecter les escadrilles les mieux adaptées des deux pays pour participer à des opérations de maintien de la paix ou humanitaires. Le groupe est en fait une structure de coordination et non une force puisqu'il ne dispose pas de moyens propres.

L'objectif premier est que les forces aériennes soient entraînées et préparées à travailler ensemble dans le cadre de missions de Petersberg en développent la complémentarité, l'interopérabilité et la préparation à des actions conjointes. Le Groupe a été ouvert en 1998 à l'Italie et à l'Allemagne puis les Pays-Bas, la Belgique et l'Espagne l'ont rejoint en 1999. Cette cellule commune aurait dû être le noyau dur d'un « Euro Air Corps » pour l'édification d'une force aérienne commune européenne de protection et de projection. Toutefois, l'attitude du Royaume-Uni et son attachement à l'Alliance Atlantique freinent le développement de ce Groupe en tant que composante d'une future défense européenne parce que les Britanniques sont hostiles à ce que des forces et des états-majors permanents lui soient affectés. Le Groupe doit permettre la rationalisation des efforts européens dans le domaine aérien. Dans ce but, le G.A.E. a mis en place « Eurofight » qui est un accord qui définit « les conditions de l'entraînement multilatéral des forces aériennes dans le but d'améliorer leur aptitude opérationnelle et leur connaissance de la défense aérienne »[832].

Le premier corps d'armée germano-néerlandais, créé en 1997, est composé d'une division blindée allemande et d'une division mécanisée néerlandaise, rassemblant 40 000 hommes. Il peut être utilisé aussi bien au service de l'O.T.A.N. que dans le cadre des missions de Petersberg.

Le corps d'armée germano-danois (LANDJUT) est composé d'une division blindée d'infanterie allemande et d'une division blindée d'infanterie danoise. Le LANDJUT a été intégré au Corps d'armée multinational du Nord-

---

[832] « Ailes d'Europe : le Groupe aérien européen », *Armées d'aujourd'hui*, Paris, n°256, janvier 2001, p. 8.

Est, créé en septembre 1998 par l'Allemagne, le Danemark et la Pologne dans le cadre de l'O.T.A.N. pour assurer la défense collective et les opérations de soutien de la paix.

En conclusion, les deux principaux conflits internationaux qui se sont déroulés dans les années 90 en Irak puis en Yougoslavie ont montré les limites de la participation de l'U.E.O. que ce soit dans la phase politique[833] du conflit ou dans ses opérations militaires. Sa présence s'est limitée à des missions de surveillance au niveau naval et fluvial dans lesquelles c'est finalement la chaîne de commandement O.T.A.N. qui a été utilisée, notamment pour coordonner l'opération dans l'Adriatique. Elle a été totalement absente dans les domaines terrestre et aérien pour lesquelles elle a dû laisser l'initiative à l'Alliance atlantique. La coopération entre l'U.E.O. et l'O.T.A.N. a plutôt été favorable à la seconde et l'utilisation de l'U.E.O. comme bras armé de l'Union européenne a montré ses limites. L'article 30§3 alinéa 3 de la partie I du titre V du projet de Constitution prévoit que les « Etats membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent également mettre ces forces à la disposition de la politique européenne de sécurité et de défense commune ». Cette disposition permettrait d'intégrer dans le cadre de l'Union les forces multinationales que les Etats ont déjà crées. Il s'agirait des unités militaires multinationales disposant de quartiers généraux ou d'états-majors telles que l'Eurocorps, l'Eurofor, l'Euromarfor, le Groupe Aérien Européen, la Division multinationale, l'état-major du premier Corps germano-néerlandais et des forces multinationales qui ne possèdent pas de quartiers généraux communs comme la force amphibie britannico-néerlandais et la force amphibie hispano-italienne.

Malgré toutes ces forces, l'Europe n'a jamais eu les moyens militaires d'intervenir seule. Toutefois, des efforts sont faits pour qu'une plus grande

---

[833] Comme le souligne M. Bruno Colson, « l'impact des positions communes, des missions d'observation et des conférences de paix aurait été plus grand si les parties en cause avaient su que la Communauté européenne, puissance politico-économique, était aussi capable d'une intervention militaire ». COLSON (Bruno), *Europe : repenser les alliances militaires*, France, Economica, Bibliothèque stratégique, 1995, p. 127.

coordination et coopération soient réalisées entre les forces européennes, même si comme le souligne M. François Heisbourg, « la plupart des forces multinationales de l'Europe sont encore virtuelles et ne représentent guère plus qu'un symbole politique »[834]. La question peut se poser de savoir si l'une des façons de développer et de rendre plus efficace ces forces seraient qu'elles fassent l'objet d'une coopération renforcée, c'est-à-dire permettre à deux ou plusieurs Etats d'aller plus en avant s'ils le veulent. Cette procédure présenterait l'inconvénient majeur d'éloigner les forces européennes du reste de la P.E.S.D. En effet, bien que le Conseil européen d'Helsinki ait fixé un objectif global permettant la mise en place d'une capacité militaire pour l'U.E., il faut envisager l'hypothèse où les missions de Petersberg ne seront pas conduites par ce *headline goal* mais par d'autres structures européennes de défense, telles que les euroforces par exemple. Or, faire des forces européennes des coopérations renforcées ne leur permettrait pas d' « évoluer en liaison avec la P.E.D. dans son ensemble »[835].

Il convient donc de nuancer l'importance des forces multinationales dans le cadre plus général de la construction d'une défense européenne. En effet, le déploiement des unités nationales qui sont affectées aux forces multinationales dépend toujours d'une décision prise par les autorités politico-militaires du pays d'origine. Ces forces ne sont donc pas synonyme d'intégration puisque, d'une part, elles demeurent sous commandement national et, d'autre part, leur affectation est toujours le résultat d'une décision politique souveraine, basée sur une évaluation nationale de l'opportunité de l'engagement. L'autorisation politique pour l'affectation des unités nationales et le degré de contrôle qu'exercent les pays sur les unités déployées est un problème d'ordre politique. Ces questions sont sensibles parce qu'elles exigent des Etats des transferts de souveraineté, certes limités, mais nécessitant des engagements fermes et de longue durée. La composition, voire l'existence de la force multinationale, peuvent être

---

[834] HEISBOURG (François), *op.cit.*, p. 86. Parmi les principales difficultés dans l'activation des forces européennes, l'auteur note que la « multinationalité » représente un problème si elle se fait en-dessous du niveau de corps d'armée parce qu'une telle composition entraîne d'une part des ressources plus réduites et, d'autre part, peut faire courir des risques à des soldats de nationalités différentes qui ne se comprendront pas toujours.

[835] HEISBOURG (François), *op.cit.*, p. 124.

remises en question par les Etats fournissant les unités en cas de divergences d'analyse concernant une situation de crise. Les difficultés de convergence augmentent avec le nombre de pays participants, ce qui explique que ces forces multinationales ne soient pas élargies à un trop grand nombre de participants. Cet état de fait empêche les unités multinationales de déboucher à terme sur la formation d'une force européenne multinationale intégrée, réunissant la plupart des Etats européens et qui pourrait devenir l'embryon de la capacité militaire mise en place par le Conseil européen d'Helsinki. Les forces multinationales organisées à partir des forces nationales, sont le fruit d'une coopération militaire et d'un engagement politique commun dont l'objectif principal est la rationalisation des ressources.

Dans les diverses forces multinationales, l'aspect « multinational » est surtout développé au niveau des structures de commandement et il n'y a pas d'intégration à l'échelon des unités et leur commandement demeure national, même si elles travaillent ensemble sur le terrain, lors d'exercices et de missions. La logistique peut être partagée, mais les équipements[836] le sont plus rarement. Toutefois, en attendant une plus grande intégration de ces unités qui pourrait présager de plus d'efficacité, les efforts ont porté sur le Corps européen qui est la force multinationale européenne la plus aboutie.

[836] Il s'agit, par exemple, des armes légères et lourdes, véhicules, systèmes de communication et informatiques.

CHAPITRE II : L'EUROCORPS : EMBRYON D'UNE FORCE EUROPENNE DE DEFENSE.

L'origine du Corps européen ou Eurocorps[837] remonte à une lettre commune du président Mitterrand et du chancelier Kohl au président du Conseil européen Ruud Lubbers en date du 14 octobre 1991[838]. Les deux rédacteurs de la lettre proposaient un élargissement de la coopération militaire franco-allemande et une utilisation des unités franco-allemandes ainsi renforcées comme base d'un corps européen auquel les forces des autres Etats membres de l'U.E.O. pourraient participer. Cette initiative bilatérale vient conforter l'approche intergouvernementaliste dans le cadre de laquelle nous avons choisi de conduire cette étude. Selon cette théorie, les Etats membres ne souhaitent pas céder un secteur tel que la défense à un contrôle supranational et, quelles que soient les négociations interétatiques conclues[839], « la recherche d'une défense européenne commune ne dépassera probablement pas les frontières bien définies de la coopération intergouvernementale »[840]. Le processus d'intégration européenne dans le domaine de la défense est gouverné par les Etats[841] et ce sont eux qui décident de l'avancement de ce processus en établissant des coopérations bi ou multinationales.

Le couple franco-allemand a décidé de relancer la coopération en matière de défense européenne lorsque les intérêts des deux Etats ont été suffisamment convergents pour pouvoir trouver des compromis. Cette

---

[837] « Corps Européen » est l'expression qui figure dans tous les documents officiels mais la force multinationale est plus connue sous le nom d'Eurocorps.
[838] Lettre adressée par François Mitterrand et Helmut Kohl à Ruud Lubbers, *Documents d'actualités internationales*, n°24, 15 décembre 1991, La Documentation française, pp. 476-478.
[839] MORAVCSIK (Andrew), « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Stagecraft in the European Community », *International Organization*, volume 45, n°1, 1991, pp. 651-688.
[840] VAN STADEN (Alfred), « After Maastricht: Explaining the Movement towards a Common European Defence Policy », in CARLSNAES (Walter), SMITH (Steve), *European Foreign Policy*, Londres, Sage, 1994, p. 155.
[841] WHITE (Brian), « Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques », *La revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, P.U.F., Paris, p. 92.

action bilatérale s'est poursuivie par la suite et a abouti à la décision, en 1990[842], du Conseil européen de donner mandat à la Conférence intergouvernementale de conduire des négociations en vue d'une union politique pouvant aboutir à une coopération en matière de politique étrangère et de défense.

L'Eurocorps est le signe de la volonté de renforcer la coopération militaire franco-allemande afin de jeter les bases d'une plus grande responsabilité de l'Europe dans le domaine de la sécurité et de la défense. Sa mise en place a été marquée par différents faits dont la chute du Mur de Berlin et par les relations de l'Allemagne avec, d'une part, l'Alliance atlantique et, d'autre part, l'Union Européenne. L'Alliance atlantique a été l'institution la moins affectée par la réunification allemande. Le changement géopolitique intervenu en 1989 en Europe a été appréhendé de manières différentes par les divers acteurs européens, leur position reflétant la défense de leurs intérêts nationaux. Les perceptions du problème furent divergentes d'un côté et de l'autre de l'Atlantique.

Aux Etats-Unis, la réunification allemande était perçue comme le dernier épisode de la Guerre Froide, celui au terme duquel les Etats-Unis pourraient asseoir leur hégémonie. Les Etats-Unis se sont montrés rapidement favorables à la réunification allemande mais faisaient de leur soutien une contrepartie au maintien de l'Allemagne nouvellement unie dans l'Alliance atlantique[843]. En Europe, la réunification allemande était ressentie comme remettant en cause la situation entérinée à la fin de la 2nde guerre mondiale. Au Royaume-Uni, le premier ministre Margaret Thatcher voyait l'unité de l'Allemagne comme la fin de sa position et de son statut privilégié en Europe et ne cachait pas sa méfiance vis-à-vis de l'Allemagne[844]. Pour le président français François Mitterrand, il fallait

---

[842] Conseil européen de Dublin, 25-26 juin 1990, *Bulletin U.E.*, 6-1990, pp. 7-26.
[843] Le président Bush déclarait en 1989 « I do not share the concern that some European countries have about a reunified Germany because I think Germany's commitment to and recognition of the importance of the N.A.T.O. alliance is unshakeable ». Propos cités dans POND (Elizabeth), *Beyond the Wall, Germany's Road to Unification*, Brookings Institutions, 1993, p .163.
[844] Mme Margaret Thatcher a déclaré à l'Ambassadeur d'Allemagne en mars 1990: « You need another forty years before we can forget what you have done. » Propos

encadrer l'Allemagne unie au sein de l'Europe. Le projet Eurocorps symbolisa le maintien des liens privilégiés entre Paris et Bonn, la confirmation de l'ancrage occidental de l'Allemagne et la volonté d'approfondir les engagements européens en Europe. L'expérience de l'Eurocorps illustre toutefois la modestie des ambitions européennes en matière de défense et, sans augmentation des budgets nationaux et sans un objectif plus ambitieux, la potentialité de la défense européenne risque de rester une «virtualité»[845]. Nous verrons dans un premier temps dans quel contexte l'Eurocorps a été mis en place (Section I) puis, dans un second temps, dans quelles circonstances il a été utilisé (Section II).

---

cités in MARSH (David), *Germany and Europe, the Crisis of Unity*, Mandarin Books, 1995, p. 45.

[845] HAINE (Jean-yves), *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Ministère de la Défense, Centre d'études en sciences sociales de la défense, Les documents du C2SD, n°33, janvier 2001, p.4

Section I : La mise en place de l'Eurocorps.

Le Corps Européen est l'aboutissement du Traité de l'Elysée du 22 janvier 1963[846], signé entre la France et l'Allemagne[847], par le Général de Gaulle et le Chancelier Konrad Adenauer. Ce traité comportant trois volets consacrés aux Affaires étrangères, à la Défense et à l'Education et jeunesse comprenait d'une part, des dispositions concernant l'aspect institutionnel de la coopération entre la France et l'Allemagne et, d'autre part, une liste d'objectifs à atteindre dans le cadre de cette coopération[848]. Mais, en subordonnant l'application du Traité aux principes fondamentaux de la R.F.A. et aux engagements de celle-ci dans le cadre de l'O.T.A.N. [849], le Bundestag[850] a fortement limité la mise en application du volet « défense »

---

[846] Décret n°63-897 du 28 août 1963 portant publication du traité entre la France et l'Allemagne sur la coopération franco-allemande et de la déclaration commune du 22 janvier 1963. *J.O.*, 3 septembre 1963, pp. 8028-8029.

[847] Pour le Général de Gaulle, l'union entre la France et l'Allemagne doit contrebalancer l'influence anglo-américaine en Europe et rendre à celle-ci les moyens de son indépendance. SOUTOU (Georges-Henri), *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands*, 1954-96, Paris, Fayard, 1996, 496 p.

[848] Le titre I consacré à l'organisation prévoyait la réunion des ministres des Armées ou de la Défense au moins une fois tous les trois mois et celles des chefs d'Etat-major au moins une fois tous les deux mois. Le titre II concernant le programme fixait quatre grands objectifs : il s'agissait de « rapprocher les doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes » sur le plan stratégique et tactique, échanger des personnels entre les armées, en matière de fabrication d'armements « organiser un travail en commun dès le stade de l'élaboration des projets d'armements appropriés et de la préparation des plans de financement » et enfin envisager la possibilité d'établir « une collaboration franco-allemande... dans le domaine de la défense civile ». Traité de l'Elysée, *op.cit.*

[849] Au Parlement allemand, les sociaux-démocrates, les libéraux et de nombreux chrétiens-démocrates n'acceptèrent de ratifier le traité qu'à la condition qu'ils soit précédé d'un préambule qui permettait de garantir le lien transatlantique et contenait des phrases telles que : « association étroite entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique », « défense commune dans le cadre de l'Alliance de l'Atlantique nord », « association du Royaume-Uni à l'unification européenne », « élimination des barrières commerciales entre la C.E.E., le Royaume-Uni et les Etats-Unis ». Ces dispositions dénaturèrent complètement le traité qui aurait dû être le renforcement de l'axe franco-allemand. Traité de l'Elysée, *op.cit.*

[850] L'insertion de ce préambule permit la ratification du traité par le Parlement allemand à une très forte majorité. VAILLANT (Jérôme), « La coopération franco-allemande à l'épreuve du traité de l'Elysée. Retour sur quarante ans d'attentes, de déceptions et de succès », *La revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, P.U.F., Paris, p. 27.

et aucun mécanisme prévu par le traité de l'Elysée ne vit jamais le jour[851]. L'insertion de ce préambule a suscité une grande déception de la part du gouvernement français, sentiment qui fut renforcé par le départ du chancelier Adenauer[852], et qui entraîna le gel de la coopération militaire franco-allemande pendant deux décennies[853]. Ce fut là une première marque de sauvegarde de la souveraineté de la part de l'Allemagne. Cette attitude reflétait l'ambiguïté de l'Etat entre son désir de coopération européenne et sa volonté de maintenir le lien transatlantique.

Cependant, le couple franco-allemand a toujours été, jusqu'à 1998, le principal moteur de la construction européenne. Un rapide rappel historique est nécessaire à la compréhension du contexte qui a conduit à la mise en place de l'Eurocorps (§1). Toutefois, cette initiative a été limitée pour des raisons juridiques (§2).

§1. L'origine et les missions de l'Eurocorps.

Les années 80 ont vu la relance de la coopération franco-allemande notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense[854]. De nombreuses décisions ont été prises non seulement pour la création de mécanismes institutionnels mais aussi pour des réalisations concrètes. Les deux principales concernent, d'une part, la mise en place d'une brigade

---

[851] Le général de Gaulle déclara lors d'une conférence de presse : « Ce n'est pas notre fait si les liens préférentiels, contractés en dehors de nous et sans cesse resserrés par Bonn et Washington, ont privé d'inspiration et de substance cet accord franco-allemand ». Conférence de presse du 28 octobre 1966, in *Dokumente/Documents*, Bonn, Europa Union Verlag, 1993, p. 44.

[852] Le chancelier Adenauer fut remplacé par Ludwig Erhard qui était un atlantiste convaincu.

[853] Dans les années 70, les relations franco-allemandes se situèrent sur le terrain économique grâce au tandem Giscard d'Estaing-Schmidt qui réussit à rapprocher la vision politique, économique et militaire des deux pays. VAILLANT (Jérôme), *op.cit.*, p. 28.

[854] A partir de 1982, de nombreuses déclarations et décisions ont été prises : au sommet des 21 et 22 octobre 1982, création d'une commission mixte de sécurité et de défense ; au sommet des 28 et 29 mai 1984, décision de lancer un projet commun d'hélicoptère anti-char ; volonté de relance de l'U.E.O. lors de la session ministérielle de l'U.E.O. des 26 et 27 octobre 1984 ; en septembre 1987, manœuvres communes « Moineau hardi »....JESSEL (Jacques), « Les protocoles du 22 janvier 1988 : une nouvelle étape de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité », *A.F.D.I.*, XXXIV 1988, pp. 824-825.

mixte franco-allemande le 2 octobre 1989 qui fut considérée comme l'embryon d'une possible future armée européenne et, d'autre part, la création d'un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité[855] dont le programme, plus dense que celui du Traité de l'Elysée, consistait en une véritable élaboration de conceptions communes et non plus en un simple rapprochement de doctrines. Les débats parlementaires qui entourèrent l'adoption de ce protocole s'articulèrent autour de deux thèmes centraux mais étroitement liés : l'élaboration à terme d'une véritable politique européenne de sécurité et de défense et les atteintes à la souveraineté que toute décision en cette matière pourrait entraîner.

En France, les communistes ont soulevé l'exception d'irrecevabilité concernant ce texte arguant du fait qu'il portait atteinte à la souveraineté nationale et soumettait les décisions françaises relatives à la défense à un organe supranational[856]. Or, le nouveau système était mis en place dans le cadre d'organismes bilatéraux dans lesquels la France n'aurait pu être mise en minorité, contrairement à ce qui pourrait se passer dans un système multilatéral, à quinze par exemple, dépendant d'un organe supranational. A Bonn[857], tous les débats furent en faveur de l'adoption des protocoles. Le ministre fédéral des Affaires étrangères a insisté sur le fait que la

---

[855] Le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité a été mis en place par le Protocole du 22 janvier 1988, adopté à Paris. L'article 4 du protocole prévoit que les travaux du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité ont, en particulier, pour objet « d'élaborer des conceptions communes dans le domaine de la défense et de la sécurité, d'assurer le développement de la concertation des deux Etats sur toutes les questions intéressant la sécurité de l'Europe, y compris dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement, d'adopter les décisions appropriées concernant les unités militaires mixtes qui sont constituées d'un commun accord, d'adopter des décisions relatives aux manœuvres communes, à la formation des personnels militaires ainsi qu'aux accords de soutien permettant de renforcer la capacité des forces armées des deux pays à coopérer en temps de paix comme en temps de crise ou de guerre, d'améliorer l'interopérabilité des matériels des deux armées, de développer et d'approfondir la coopération en matière d'armements en prenant en considération la nécessité, pour assurer la défense commune, en Europe, d'un potentiel industriel et technologique adéquat ». Protocole portant création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité. Déclaration franco-allemande, *Documents d'actualité internationale*, n°4, 15 février 1988, La Documentation française, pp. 66-67.

[856] Voir les débats parlementaires, *J.O.*, Assemblée Nationale n°54 (1) AN (CR), 2 décembre 1988, pp. 1939-1941.

[857] Débats *Das Parlament*, n°52-53, 23/30 décembre 1988, pp. 11-13.

construction européenne ne pouvait être qu'incomplète si elle n'incluait pas la dimension sécurité et défense.

La mise en place du Conseil permit la création de la Brigade franco-allemande de défense et de sécurité, opérationnelle à partir de 1991[858], qui servit de base au corps européen. La brigade devait assurer trois types de missions : intercepter des unités ennemies qui pourraient rompre la défense avancée de l'O.T.A.N. en coopérant avec des unités de l'Alliance, détruire des unités aéroportées qui avanceraient en direction de l'espace et défendre les zones capitales pour la défense de l'Alliance jusqu'à l'arrivée des renforts. En cas de crise grave, la brigade devait opérer conjointement avec les forces européennes et celles de l'O.T.A.N. mais ne serait pas intégrée dans la structure militaire de l'Alliance. La brigade devait donc constituer une armée européenne à caractère multinational, sans que cela ne comporte de concessions en faveur de la structure créée et au détriment de la souveraineté de chaque Etat[859].

La pratique mit en évidence des difficultés relatives au fonctionnement, difficultés inhérentes au caractère multinational des forces et que l'on rencontre pour tous ces types de forces. Il s'agissait notamment des différences linguistiques, des difficultés liées à la formation des effectifs et à leur statut militaire et de l'hétérogénéité des modèles de

---

[858] Le 14 octobre 1991, le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl annoncèrent, dans une lettre commune au Président du Conseil de l'Europe Ruud Lubbers, que cette brigade pourrait « servir de noyau à un corps européen, auquel les forces armées d'autres pays membres de l'U.E.O. pourraient se joindre ». *Documents d'actualité internationales*, n°24, 15 décembre 1991, Paris, pp. 476-8. Les principaux objectifs de la B.F.A. étaient de favoriser la connaissance mutuelle, établir des modes de travail commun, tester l'interopérabilité entre les unités des deux nations, standardiser plus efficacement le matériel et les équipements. Ces missions comprenaient la défense commune dans le cadre des articles 5 des traités de Washington et de Bruxelles, le maintien ou le rétablissement de la paix et les actions humanitaires. La B.F.A. était pilotée par les états-majors des armées de terre des deux nations au moyen d'une cellule de travail franco-allemande. Elle comprenait à la fois des unités mixtes et cinq unités à structures nationales. Le quartier général était mixte. La majorité des cadres était bilingue et les règles étaient assez souples, le but étant d'être compris, le travail s'effectuait indifféremment en français ou en allemand selon l'interlocuteur. Elle est subordonnée au Corps européen depuis 1993 et, lors du Sommet de Vittel de 2000, la France et l'Allemagne lui ont conféré le nouveau rôle de brigade de réaction initiale du Corps européen.

[859] VAN ACKERE (Patrice), *L'Union de l'Europe Occidentale*, op.cit., p. 91.

fonctionnement, problèmes à prendre en considération avant l'éventuelle adhésion d'autres Etats qui pourrait aggraver la situation. L'expérience de la brigade servit de modèle à la création d'un corps européen.

C'est au Sommet de La Rochelle du 22 mai 1993[860], que fut prise la décision officielle par François Mitterrand et M. Helmut Kohl de créer l'Eurocorps. Le rapport de La Rochelle pose les principes d'organisation de l'Eurocorps : les missions de l'Eurocorps doivent permettre à l'Europe de disposer « d'une capacité militaire propre », la subordination de cette unité qui est un « instrument commun des gouvernements des nations participantes », l'emploi du Corps Européen reste « en toute hypothèse du ressort de chacun des gouvernements », les structures concernent l'état-major et les unités[861], les directives financières et juridiques[862].

La Belgique a intégré le Corps le 25 juin 1993[863]. Elle avait soumis son entrée à certaines conditions et l'avait retardée suite à la restructuration de ses forces armées. Elle souhaitait l'existence préalable d'un lien structurel entre l'Eurocorps et l'U.E.O., la nécessité d'un double chapeau U.E.O.-O.T.A.N. et l'assurance que l'Eurocorps ne soit que l'une des composantes de l'U.E.O. et non pas son noyau. Ayant obtenu satisfaction à propos des conditions de participation, la Belgique annonça la fourniture de presque toute sa force terrestre, soit environ 12 000

---

[860] Le rapport de La Rochelle définit les missions, la mise à disposition, les cadres d'engagement possibles, la structure et l'organisation de l'Eurocorps ainsi que les aspects financiers et juridiques. 59ème consultation franco-allemande, Déclaration sur la création d'un corps d'armée franco-allemand à vocation européenne, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1992, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 75.

[861] Le quartier général de l'Eurocorps, composé du groupe de commandement, de l'état-major et du bataillon de quartier général, est situé à Strasbourg. Plus d'un millier de soldats et une centaine de civils travaillent au quartier général. www.eurocorps.org.

[862] Le soutien des unités est à la charge des états-membres. Le Quartier général applique parfois le principe de « nation pilote » selon lequel un état-membre est responsable de la logistique de tous les autres états dans un domaine spécifique. www.eurocorps.org.

[863] Le 1er octobre de la même année a eu lieu la première prise de commandement avec le lieutenant général Helmut Willmann et le rattachement de la Brigade franco-allemande et du 42ème Régiment de transmission.

hommes[864]. L'Espagne a intégré l'Eurocorps le 1er juillet 1994, en proposant dans un premier temps une brigade de 3 500 hommes et annonçant la mise à disposition d'une division complète. Le Luxembourg est partie prenante à l'Eurocorps depuis janvier 1995 et a complété les procédures d'adhésion le 7 mai 1996.

Début septembre 2002, l'Eurocorps annonçait que six pays européens étaient déjà ou en voie d'être intéressés à détacher au Quartier Général de Strasbourg leurs officiers de liaison qui leur permettront de s'engager dans des opérations confiées au corps européen. La Grèce, la Turquie et la Pologne ont signé un accord sur le détachement de personnel au Quartier Général de l'Eurocorps rejoignant les officiers britanniques et néerlandais déjà accueillis[865]. L'Italie, l'Autriche et la Finlande[866] doivent suivre. Le Corps européen rassemble des soldats allemands, belges, espagnols, français et luxembourgeois, soit un ensemble de 50 000 hommes, 700 chars et 2700 blindés chenillés ou à roues[867]. Il est constitué de deux types de forces. D'une part, on trouve les éléments organiques permanents constitués d'un état-major de 150 officiers, de la brigade franco-allemande[868], du 53ème régiment de transmission et d'un bataillon de quartier général. D'autre part,

---

[864] Cette annonce fut faite lors de la réunion du Conseil de l'U.E.O. à Rome le 19 mai 1993. Conseil des ministres de l'U.E.O., Rome, 19 mai 1993, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 49.

[865] www.eurocorps.org.

[866] Le 25 février 2003, l'Autriche et la Finlande ont rejoint l'Eurocorps www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/actu.dir/AC006759.htm.

[867] www.eurocorps.org.

[868] Les effectifs de la Brigade franco-allemande sont de 4 580 soldats : 2 223 pour la partie française et 2 357 pour la partie allemande. La déclaration du sommet franco-allemand du 22 janvier 2003 lors du Quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée prévoit que la France et l'Allemagne souhaitent pouvoir employer la Brigade franco-allemande comme élément à très haute disponibilité dans le cadre de la réaction rapide de l'Union européenne. Cette volonté politique bilatérale consiste à poursuivre le développement de la Brigade franco-allemande afin qu'elle devienne le noyau d'une capacité de déploiement initial au profit du Corps européen de manière à renforcer la capacité militaire de ce dernier pour l'O.T.A.N. comme pour l'U.E. De plus, à la suite du sommet quadripartite de Bruxelles sur la défense européenne du 29 avril 2003, des éléments belges (un bataillon para-commando), voire luxembourgeois devraient être prochainement associés à la Brigade franco-allemande et quelques officiers belges devraient même être intégrés au sein de l'état-major de la Brigade, sans toutefois porter atteinte ni à son caractère bilatéral au plan organique, ni à la forte empreinte identitaire binationale de son état-major et de ses unités mixtes.

les éléments pré désignés pour emploi sont constitués de quatre divisions et d'une compagnie luxembourgeoise.

La doctrine n'est pas d'accord sur la véritable vocation européenne du Corps européen. Pour certains[869], le corps européen devait devenir l'embryon d'une future armée européenne ; d'autres[870] estiment au contraire qu'il n'était pas le noyau de cette armée car il n'était pas prévu de mettre en place une organisation militaire parallèle à celle de l'O.T.A.N. Il s'agissait plutôt d'un modèle de coopération militaire plus étroite entre des membres de l'U.E.O. puis de l'Union européenne.

Les missions de l'Eurocorps ont été précisées par deux documents, l'un définissant son articulation avec l'U.E.O., l'autre avec l'O.T.A.N. En premier lieu, suite à la déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 qui a défini les missions de Petersberg et fait de l'U.E.O. une composante de la défense de l'U.E., les Etats membres du Corps européen ont décidé, lors du sommet de Rome le 19 mai 1993[871], de la mise à disposition de l'Eurocorps à l'U.E.O.[872]. Trois types d'emploi ont été envisagés : le premier concernait les missions d'aide humanitaire et les missions d'assistance aux populations victimes de catastrophe naturelle. Le deuxième visait le déploiement de l'Eurocorps pour des opérations de restauration de la paix ou des missions de maintien de la paix qui pourraient être conduites sous l'égide de l'O.N.U., par exemple. Le troisième type de mission était l'emploi de l'Eurocorps pour mener des combats de haute intensité afin d'assurer la défense commune des alliés en application de l'article V du Traité de Bruxelles ou du Traité de Washington. Toutefois, la composition du Corps européen, constitué d'unités mécanisées lourdes n'est pas suffisamment adaptée aux types de missions qui lui ont été attribuées car ces unités ne sont conçues que pour

---

[869] HAGLAND (P.), « Maastricht, Security and Integration », *European Security*, volume 4, hiver 1995, p. 559.
[870] VAN STEENLANDT (F.), « Le Corps européen : instrument d'une politique commune de sécurité et de défense », *L'Armement*, n°50, Décembre 1996-Janvier 1997, p.41.
[871] Conseil des ministres de l'U.E.O., Rome, 19 mai 1993, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 49, §11.
[872] Après le transfert de l'U.E.O. à l'U.E., l'Eurocorps est mis à la disposition de l'Union européenne.

agir dans une zone restreinte. Une réorientation vers des unités plus légères, aéro-transportables, disposant d'une capacité d'information et de matériels aériens de transport et de protection est nécessaire.

En second lieu, l'articulation des relations de l'Eurocorps avec l'O.T.A.N. se regroupent en trois points : principe de réciprocité, répartition équilibrée des charges et recours à des règles connues ayant fait leurs preuves et non controversées. Pour définir les conditions d'emploi du Corps européen dans le cadre de l'O.T.A.N., l'accord SACEUR du 21 janvier 1993[873] est intervenu. Il précise les missions de l'Eurocorps dans l'O.T.A.N., les compétences pour la planification des engagements et les possibilités d'engagement de l'Eurocorps sous le commandement en chef de l'O.T.A.N. Les termes de l'accord prévoyaient un éventuel engagement du Corps Européen en application de l'article V du Traité de Washington comme force de défense principale et comme force de réaction en cas de crise dans la zone européenne de l'O.T.A.N. En dehors de l'article V, son intervention serait également possible dans le cadre de la gestion des crises au cours d'opérations décidées soit par l'O.T.A.N. soit par l'U.E.O. L'Eurocorps s'insère dans la structure des forces de l'O.T.A.N. sur deux niveaux de forces : d'un côté dans les forces de défense principale[874] et, d'autre part, dans les forces de réaction rapide[875].

L'accord entre le SACEUR et les chefs d'états-majors des armées participantes est basé sur le respect de la souveraineté. En effet, lorsque le Corps n'est pas engagé, à la suite du refus d'un des Etats, les formations redeviennent disponibles pour un engagement national ou multinational[876]. La pratique a plutôt tendu à faire de l'Eurocorps un Corps de Réaction

---

[873] L'accord SACEUR a été signé par les chefs d'état-major français et allemand et par le Commandant Suprême des Alliés en Europe. www.nato.int.

[874] Les Forces de défense principales comprennent des forces terrestres, aériennes et maritimes d'active mobilisables, capables d'assurer une dissuasion et une défense face à une coercition ou à une agression. *Manuel de l'O.T.A.N.*, Bureau de l'information et de la presse de l'O.T.A.N., Bruxelles, 2002, p. 274.

[875] Les forces de réaction sont des forces terrestres, aériennes et maritimes polyvalentes d'une grande mobilité, maintenues à un niveau de préparation élevé et disponibles sur court préavis pour assurer une réaction militaire dès le début d'une crise. *Id.*

[876] PASCALLON (Pierre), *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?,* Paris, Publisud, 1995, p.114.

Rapide de l'O.T.A.N. en dénaturant sa vocation européenne. En effet, comme nous le verrons par la suite, lors des deux grandes missions de commandement assumées par l'Eurocorps, en Bosnie-herzégovine et au Kosovo, le Corps était au service du dispositif de l'O.T.A.N. Tout en gardant sa spécificité, l'Eurocorps s'engage à adopter les structures et procédures de l'O.T.A.N. afin de faciliter son intégration en cas d'engagement. Cependant, l'Eurocorps a connu des limites juridiques à son utilisation.

§2. Les problèmes juridiques liés à la nature de l'Eurocorps.

Différents problèmes juridiques liés à la nature même de l'acte prévoyant la création du Corps européen et à des dispositions constitutionnelles sont apparus avec la mise en place de l'Eurocorps. Les unités affectées sont entièrement nationales, seul l'état-major et le bataillon de quartier général du corps sont plurinationaux et constituent la partie mixte du Corps[877]. Ces unités sont à la fois séparables du Corps mais aussi parfois séparées puisque leur subordination reste nationale pour toutes les opérations qui n'entrent pas dans les attributions du général commandant le Corps[878]. L'Eurocorps comprend un état-major plurinational placé sous l'autorité d'un Comité commun constitué des chefs d'état-major et des

---

[877] L'emploi des langues au sein du Corps européen est défini par la « Directive n°2 pour le général commandant le Corps européen » qui précise que les langues officielles sont toutes les langues nationales des Etats participant au Corps européen. Les langues de travail au sein du quartier général sont le français et l'allemand, la langue anglaise pouvant être employée pour les relations avec les états-majors des alliances et des organisations internationales. La notion de « langue opérationnelle » a été introduite dans la perspective d'un engagement au sein d'une structure O.T.A.N. dont la première langue utilisée et qui doit être pratiquée par tous est l'anglais. Les Etats membres du Corps européen ont donné leur accord pour l'utilisation de l'anglais en raison du fait que l'augmentation des exercices menés avec l'O.T.A.N. nécessite l'usage d'une seule langue à tous les niveaux hiérarchiques afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle. « Cette nécessité constitue un véritable défi pour le Corps européen, dont le personnel doit théoriquement être apte à agir dans un environnement O.T.A.N. ou européen, en étant au moins trilingue. » Réponse du ministre de la Défense, Alain Richard, à une question écrite à l'Assemblée Nationale, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février 2000, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 319.

[878] Ces attributions comprennent la planification opérationnelle et logistique, la préparation et l'exécution des manœuvres ainsi que le contrôle du niveau d'entraînement.

directeurs politiques aux ministères des Affaires étrangères des différents Etats participants[879], tous les Etats sont donc représentés à part égale.

Les décisions d'engagement[880] prises au sein de ce comité le sont par consensus[881]; chaque Etat peut ainsi reprendre, sous contrôle national, les éléments qu'il aura détachés. Cette exigence souligne l'omniprésence de la souveraineté des Etats membres, s'exprimant dans le choix de l'inter gouvernementalisme. La conséquence de la procédure mise en place « rend théorique le commandement du Chef de Corps : l'engagement de l'Eurocorps exigerait actuellement l'accord d'une quinzaine d'autorités politiques et militaires »[882].

Le choix d'une composition de corps permettant d'envisager des structures assez souples et ajustables aux différentes missions qui lui sont confiées et l'intégration minimum qui ne concerne que l'état-major et le bataillon de quartier général ont permis de dépasser les problèmes de fonctionnement qu'avait rencontré la brigade franco-allemande mais la souplesse recherchée est aussi à l'origine du flou juridique entourant le Corps européen puisque le rapport de La Rochelle n'est pas un accord intergouvernemental. En effet, ce rapport a été adopté par le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité mais ce n'est qu'un simple rapport des ministres de la défense français et allemand[883], ce qui ne

---

[879] Il existe d'autres comités internationaux spécifiques comme le comité directeur au niveau des colonels, le groupe politico-militaire composé d'officiers et des diplomates chargés des dossiers étudiés. La complexité de l'organisation est une des raisons pour limiter le nombre des participants aux forces européennes. En effet, « il est généralement admis que la limite est de quatre à cinq pays participants (...) ». WILKINSON, « Les forces multinationales européennes », Rapport présenté à l'Assemblée de l'U.E.O. au nom de la Commission de défense, Document A/1804, 3 décembre 2002, p. 19.

[880] Principes d'emploi de l'Eurocorps, www.eurocorps.org.

[881] Le consensus peut être défini « comme un système de décision sans vote, où le silence général témoigne de l'absence d'objection dirimante de la part des Etats membres et autorise l'adoption du texte ». DAILLIER (Patrick), PELLET (Alain), Droit international public, France, L.G.D.J., 7ème édition, 2002, p. 621.

[882] DUMOULIN (André), REMACLE (Eric), *op.cit.*, p.270.

[883] Les accords intervenus par la suite et fixant notamment les relations du Corps avec l'U.E.O. et l'O.T.A.N. « ne traitent pas de l'existence juridique du Corps européen mais la supposent acquise ». VOELCKEL (Michel), « La construction juridique du Corps Européen : quelques remarques », Paris, *A.F.D.I.* XLI 1995, C.N.R.S. Editions, Paris, p.142.

confère aucune personnalité juridique au Corps[884]. Le problème se pose alors de l'autonomie juridique du Corps dans le cadre des missions qu'il effectue lorsqu'il est mis à la disposition de l'U.E.O. et de la possibilité de lui transposer les dispositions applicables du Protocole de Paris du 28 août 1952 sur le « statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord » et qui attribue, en son article X, la capacité juridique à chaque quartier général supérieur. Ce « précédent transposable sans trop de difficultés »[885] permettrait au quartier général d'acquérir tous les corollaires attachés à la capacité juridique, c'est-à-dire la possibilité notamment de contracter, d'ester en justice ou encore d'acquérir. Toutefois, cette capacité juridique ne fait pas du Corps européen une organisation internationale avec intégration des unités et du quartier général et qui aurait une personnalité juridique internationale. L'ambiguïté de la nature juridique de l'Eurocorps pose aussi le problème de la légitimité du recours à la force et des conditions de son emploi, avec l'élaboration de règles communes.

Les trois types de missions dévolues à l'Eurocorps peuvent être classées en deux catégories. Il y a, d'une part, les opérations de basse intensité pour lesquelles l'emploi de la force se limite à la légitime défense[886] et d'autre part, les opérations dans lesquelles l'Eurocorps sera déployé en tant que corps d'armée mécanisé dans le but d'assurer la défense commune des alliés en application de l'article V du Traité de Washington ou du Traité de Bruxelles. C'est le second type de missions qui est susceptible de soulever des difficultés. En effet, le rapport de La Rochelle précise que le Corps Européen peut être employé « dans le respect des limites constitutionnelles nationales ». Or, si la Cour constitutionnelle allemande, dans un arrêt du 12 juillet 1994[887], et le Bundestag ont admis,

---

[884] Toutefois, comme le note M. Michel Voelckel, la construction européenne se fait sur la base de sources normatives d'origine très diverses et les actes bilatéraux et multilatéraux ou, en l'espèce, le rapport de La Rochelle sont considérés comme étant générateurs d'obligations juridiques. Id., p.142.

[885] Id., p. 143.

[886] Il s'agit du droit de légitime défense tel qu'il est défini par l'article 51 de la Charte des Nations-Unies.

[887] Arrêt du 12 juillet 1994, cité par TOMUSCHAT (Charles), « L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 ou l'envoi à l'étranger des forces armées allemandes », *A.F.D.I.*, 1994, C.N.R.S. Editions, Paris, pp.371-378.

après une longue évolution, que l'armée allemande pouvait participer à des opérations hors de son territoire national, il demeure, qu'aux termes de la Loi fondamentale, un soldat allemand ne peut être sous les ordres d'une autorité étrangère. Afin de contourner cette difficulté, il est prévu de recourir à la distinction entre la recommandation faite au soldat et à laquelle il est soumis et l'ordre qu'il ne peut recevoir d'un supérieur étranger. Ne doutons point que cette subtilité linguistique posera des problèmes sur le champ des opérations.

Enfin, la Constitution allemande et la personnalité juridique de l'Eurocorps posent un dernier problème, celui du transfert de souveraineté à une institution internationale. En effet, si l'article 24 de la Loi fondamentale allemande autorise le transfert « par des voies législatives, des droits de souveraineté à des institutions internationales », l'absence de personnalité juridique du Corps ne permet pas un transfert direct de cette souveraineté vers lui. Ainsi, l'application de l'article 24 de la Constitution allemande ne pourra se faire que vers l'O.N.U., l'O.T.A.N. ou l'U.E. qui a absorbé l'U.E.O., ce qui n'a pas posé de problème puisque les deux principales missions du Corps se sont déroulées dans ce cadre[888]. Outre les missions placées sous

---

[888] La Loi fondamentale allemande n'a pris en compte la création d'une armée allemande qu'en 1969, en introduisant un amendement à l'article 115 : « Il appartient au Bundestag, avec l'approbation du Bundesrat, de constater que le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée, ou qu'une telle agression est imminente (état de défense). La constatation est faite à la demande du gouvernement fédéral et requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, correspondant au moins à la majorité des membres composant le Bundestag. Si la situation exige impérativement une action immédiate et si, par suite d'obstacles insurmontables, le Bundestag n'a pu se réunir en temps utile, ou ne peut délibérer faute de quorum, cette constatation sera faite par la commission commune à la majorité des deux tiers des voix exprimées, correspondant au moins à la majorité de ses membres...Si la constatation de l'état de défense a été promulguée et que le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée, le Président fédéral peut, avec l'approbation du Bundestag, procéder à des déclarations internationales sur l'existence de l'état de défense. Dans les circonstances prévues à l'alinéa 2, la commission commune se substitue au Bundestag. » Les dispositions de l'article 115, selon lesquelles le recours aux forces armées dépend du ministre de la défense, lui-même responsable devant le Parlement, peuvent être appliquées aux procédures pour la participation des contingents de la Bundeswehr à des opérations de maintien de la paix dans différentes missions internationales. TRONCHO (Mafalda), « Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à l'étranger des forces armées engagées dans des missions internationales : état de la législation », Rapport présenté au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, document A/1762, 4 décembre 2001, § 20-21.

l'égide de l'U.E.O. pour le compte de l'Union européenne, le Corps européen peut être placé sous commandement opérationnel de l'O.T.A.N., ce qui signifie que la France participerait, avec voix délibérative, au Comité militaire de l'Alliance atlantique.

La faible professionnalisation de la division blindée française affectée à l'Eurocorps, les contraintes liées à l'emploi de la force armée allemande en dehors des structures de l'O.T.A.N. et le maintien des responsabilités nationales pour l'affectation des troupes affaiblirent le potentiel opérationnel du Corps européen. Le manque de capacité opérationnelle dû aux difficultés quant à la détermination des modalités d'emploi et aux divergences de l'Allemagne et de la France a renforcé les critiques relatives au manque d'efficacité du Corps. La France souhaitait entreprendre des opérations extérieures alors que l'Allemagne centrait la défense européenne sur la défense de son territoire. Ces deux visions de la sécurité et de la défense s'opposent : d'un côté, l'aspiration de la France de construire une Europe de la Défense, de l'autre, le penchant atlantiste de l'Allemagne masqué sous une apparence d'européisme[889].

Ainsi, même les deux Etats qui ont été à l'origine du Corps européen et qui ont joué et jouent encore traditionnellement un rôle moteur dans la construction européenne ont eu du mal à se mettre d'accord sur la définition de l'emploi de l'Eurocorps. Ces divergences montrent combien il est difficile de convenir des conditions d'engagement d'une force lorsqu'elles mettent en jeu des questions de politique étrangère. Les Etats doivent donc, dans un premier temps, s'accorder sur les objectifs de leur force. Or, cette tâche ne sera guère plus facile avec le nombre grandissant d'Etats participants. Toutefois, et malgré ces déficiences, l'Eurocorps a tout de même été employé dans différentes missions. Cependant, ces opérations n'ont pas été sans soulevé des difficultés.

---

[889] SAUDER (Axel), « Les changements de la politique de défense française et la coopération franco-allemande », *Politique étrangère*, I.F.R.I., n°1, 1996, France, p. 586.

Section II : Les opérations menées par le Corps Européen.

Alors que pour l'Allemagne, le Corps européen était un outil franco-allemand dédié à l'O.T.A.N.[890], pour la France, c'était un gage du maintien de l'amitié franco-allemande qui devait au contraire permettre de bâtir une défense européenne en dehors de la tutelle de l'O.T.A.N. Pour la France, l'Eurocorps devait servir « d'instrument politique destiné à contester le monopole de l'Alliance atlantique. »[891]. Les ambiguïtés et mésententes du début ont été modifiées par les crises en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. L'Eurocorps a commencé les manœuvres destinées à renforcer sa capacité opérationnelle dès 1993. Les importants exercices réalisés pour tester son interopérabilité[892], les procédures opérationnelles et la projection des forces[893] ont permis au Corps de pouvoir répondre à deux grandes missions en Bosnie-Herzégovine (§1) puis au Kosovo (§2). L'utilisation du corps pour commander la KFOR constitua un tournant incontestable.

§1. L'Eurocorps en Bosnie-Herzégovine : l'impuissance européenne.

La République socialiste fédérative de Yougoslavie (R.S.F.Y.) fut proclamée le 29 novembre 1945, succédant à la République de Yougoslavie. La constitution yougoslave du 31 janvier 1946 en fait une fédération composée de six républiques : la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro et la Macédoine et de deux provinces autonomes : le Kosovo et la Voïvodine. La cohésion des peuples dont les

---

[890] QUILLET (Pierre et Nicolas), *Regards européens sur l'histoire franco-allemande*, Paris, Gualino éditeur, Collection Fide Citea, 2003, p. 231.
[891] HAINE (Jean-Yves), *op.cit.*, p.10.
[892] Au niveau des postes de commandement : dans le cadre de mission de défense commune des alliés, exercice PEGASUS 94 en novembre 1994, PEGASUS 95 en novembre 1995, PEGASUS 96 en juin 1996, PEGASUS 98 en juin 1998 ; dans le cadre d'une opération d'évacuation des ressortissants, exercice EUROTRANSITEX en mai 1995.
[893] Dans le cadre d'une mission d'action humanitaire, exercice CRISEX en décembre 1996.

cultures, les religions et les langues sont différentes[894] fut maintenue pendant tout le règne de Tito. Dès sa mort en 1980[895], les différentes composantes yougoslaves commencèrent à s'exprimer et aboutirent à la dislocation de l'Etat fédéral yougoslave au début des années 90. Deux mouvements furent à l'origine de l'éclatement du pays. D'une part, la Serbie et son président Slobodan Milosevic ont affirmé dès 1986 leur volonté de dominer la Fédération yougoslave. D'autre part, les républiques slovène et croate proclamèrent leur aspiration à l'indépendance[896].

Après avoir adopté une Déclaration de souveraineté, l'Assemblée slovène a organisé un référendum sur l'indépendance le 23 décembre 1990. Le texte du référendum, approuvé par 94,6% des votants, stipulait que le gouvernement slovène devait proclamer l'indépendance de la Slovénie et sa sécession d'avec la Yougoslavie si aucun accord sur la fédération n'était obtenu dans un délai de six mois. Le 25 juin 1991, la Slovénie a proclamé son indépendance. La Croatie a adopté une nouvelle constitution en décembre 1990 et décidé de son indépendance par référendum le 19 mai 1991[897].

La proclamation des indépendances slovène et croate le 25 juin 1991 a entraîné le déclenchement immédiat des hostilités[898]. Les combats ont

---

[894] La Yougoslavie se caractérisait par la présence de trois langues (slovène, serbo-croate et macédonien), deux alphabets (latin et cyrillique), trois religions (catholique, orthodoxe et islamique). TARDY (Thierry), *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995)*, Bruxelles, Bruylant, Organisation internationale et relations internationales, 1999, p. 106.

[895] RUPNICK (Jacques), *De Sarajevo à Sarajevo. L'échec yougoslave*, Paris, Complexe, 1992, 150 p.

[896] La Slovénie et la Croatie étaient favorables à une large décentralisation et à la création d'une confédération alors que la Serbie revendiquait un Etat unitaire et centralisé. BALENCIE (Jean-Marc), LA GRANGE (Arnaud de), *Mondes rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Editions Michalon, 1999, p. 1408.

[897] PAYE (Olivier), REMACLE (Eric), « L'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *La défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflit yougoslave*, Notes et études documentaires, n°5011, 1995-1996, La Documentation française, Paris, pp. 203-214.

[898] Les 7 et 8 juillet 1991, les autorités slovènes, croates et fédérales signent les accords de Brioni qui prévoient le retrait progressif de l'armée fédérale du territoire de la Slovénie, la suspension pour trois mois des déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie et l'envoi en Yougoslavie d'une mission d'observation de la Communauté européenne. *Europe/Documents*, n°1725, Agence Europe, Bruxelles,

éclaté en juin 1991 au nord du territoire yougoslave puis se sont déroulés sur la moitié sud de la Croatie au cours du deuxième semestre 1991 avant de toucher la république de la Bosnie-Herzégovine au printemps 1992[899]. Lors de la désintégration de la fédération yougoslave, les réactions se firent attendre. D'une part, les Etats européens mirent longtemps à prendre conscience de l'ampleur exacte de la crise ; d'autre part, les institutions internationales comme l'O.N.U. et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe se trouvèrent paralysées du fait de l'absence de structures militaires adéquates et des dissensions entre les principaux acteurs concernés. L'O.N.U. envoya des Casques bleus alors même que la paix n'était pas encore rétablie. Ceux-ci se trouvèrent rapidement confrontés aux comportements hostiles des Serbes. L'O.N.U. ne pouvait être efficace que si la paix était d'abord revenue. Or, pour cela, il fallait prendre part au conflit[900].

Les organisations de défense telles que l'O.T.A.N. et l'U.E.O. n'ont été guère plus efficaces pour mettre fin au conflit. Les débuts de la crise virent les deux organisations se faire concurrence[901]. Puis, elles mirent en œuvre des actions militaires communes qui n'eurent que peu de résultats car il n'y avait pas vraiment d'objectif clair[902]. Sur le plan politique, l'O.T.A.N. n'intervint que lorsque sa crédibilité fut sur le point d'être compromise. L'U.E.O. qui fut au cœur des débats diplomatiques au début ne resta qu'un

---

16 juillet 1991. Le non-respect de ces accords s'est accompagné de violents combats en Croatie.

[899] STARK (Hans), *Les Balkans. Le retour de la guerre en Europe*, Paris, Dunod éditeur, Collection Ramsès, 1993, p. 119.

[900] L'O.N.U. se trouvait paralysée par la nature même du conflit. En effet, étant donné le caractère intra étatique du conflit, les Nations-Unies ne pouvaient intervenir conformément à l'article 2§7 de la Charte qui affirme le principe de non-ingérence dans les « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ».

[901] « Cette rivalité est devenue patente à la fin de l'été quand le secrétaire général de l'U.E.O., ayant annoncé que son organisation envoyait un contingent de 5000 hommes supplémentaires dans l'ex-Yougoslavie, son homologue de l'O.T.A.N. surenchérissait le lendemain en annonçant l'envoi de 6000 hommes de l'O.T.A.N.... dont 5000 de l'U.E.O. ! » BOZO (Frédéric), « Organisations de sécurité et insécurité en Europe », *Politique étrangère*, Printemps 1993, n°2, p. 449.

[902] TARDY (Thierry), *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995)*, Bruxelles, Bruylant, Organisation internationale et relations internationales, 1999, p. 172.

acteur marginal à cause de ses lacunes opérationnelles et de sa faible légitimité politique[903].

Or, ce premier conflit européen de l'après-guerre froide aurait dû être une occasion pour la Communauté européenne d'assurer la gestion d'une crise. En effet, l'intervention tout au moins politique de la Communauté aurait été le moyen de mettre en lumière la volonté d'intégration européenne transcrite dans le Traité de Maastricht de 1992 et qui prévoit l'instauration d'une politique étrangère commune. De plus, elle aurait permis de faire oublier les divisions affichées lors de la guerre du Golfe en 1990. Mais, ce conflit démontra que l'acteur essentiel reste l'Etat et que la mise en œuvre concrète témoigne des prérogatives strictement nationales dès lors que l'usage de la force armée est envisagée[904]. L'Union européenne, dépourvue de capacités militaires adéquates, dut s'en remettre à la communauté internationale avec en première ligne les Etats-Unis.

Ce non-engagement militaire est aussi le reflet de dissensions politiques et de l'absence de politique étrangère européenne[905]. L'U.E. fut

---

[903] La FORPRONU, bien que dominée par les Européens, s'appuyait sur les moyens de l'O.T.A.N., notamment pour la surveillance de l'embargo dans l'Adriatique et la surveillance de la zone d'exclusion aérienne mais surtout était dépendante des capacités de l'Alliance donc des Américains pour les C3 (command, control, communications). Lorsque, à l'automne 1994, les Américains décidèrent d'interrompre leur participation à la surveillance de l'embargo, les Européens n'eurent plus les moyens de défendre cette opération. Dans le cadre de cette opération, la seule présence visible fut seule du SHAPE et de son commandement en Adriatique et non du commandement conjoint O.T.A.N.-U.E.O.

[904] Lors de la guerre du Golfe, la même situation s'était déjà produite. Il s'agissait en effet d'une coalition de volontaires qui n'ont agi dans aucun cadre institutionnel. La répartition des tâches et le commandement des opérations se sont faits par le plus gros fournisseur de moyens, les Etats-Unis. Les gouvernements nationaux approuvaient les actions envisagées. Toutefois, ce système entraîna une dépendance des Etats vis-vis des Etats-Unis et ils furent parfois obligés de se plier aux décisions prises par un seul des coalisés, comme par exemple le choix de ne pas aller jusqu'à Bagdad afin de renverser le président Saddam Hussein. Comme le souligne Michel d'Oleon, « [c]e qui est normal dans une alliance, sera à pondérer dans la défense intégrée ». D'OLEON (Michel), « Koweït, Kosovo, vers une défense européenne », in *Quelle politique de défense pour la France à l'aube du XXIème siècle ?*, sous la direction de Pierre Pascallon, Paris, février 2001, p.564.

[905] La Communauté européenne n'a commencé à réagir qu'après les déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie alors que la situation en Yougoslavie se dégradait depuis plus d'un an. Pour M. Eric Remacle, ce délai s'explique pour six raisons principales, les unes liées directement au contexte des Balkans, les autres à la situation internationale. Il s'agit pour les premières de la sous-estimation du

incapable d'affirmer une capacité d'union et d'action et la crise yougoslave révéla, dans ses débuts, les divergences qui pouvaient exister entre les Etats européens[906]. Le plus gros désaccord concerna la reconnaissance de l'indépendance des républiques croate et slovène[907]. L'Allemagne, s'appuyant sur le droit à l'autodétermination et à l'internationalisation nécessaire des frontières, fut la première à reconnaître la souveraineté de ces républiques sans attendre une position officielle et unanime de l'Union européenne[908]. La France souhaita jouer un rôle de premier plan dans le règlement du conflit[909]. Elle fut plutôt en faveur, au début du conflit, de

---

poids des revendications nationales, la confiance de la Communauté européenne dans le Premier ministre Markovic pour maintenir l'unité du pays et les désaccords quant à la façon d'aborder le problème au sein même de la Communauté. La seconde catégorie de raisons concerne des facteurs externe à la situation yougoslave : la focalisation des Européens sur la réunification allemande, la crise du Golfe et les risques de dislocation de l'Union soviétique. REMACLE (Eric), « La C.S.C.E. et la Communauté européenne face au conflit yougoslave », *Le Trimestre du Monde*, n°1, 1992, pp. 221-222.

[906] LEFEBVRE (Maxime), « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le débat*, Gallimard, n°129, mars-avril 2004, p. 79.

[907] La Communauté, en 1992, a reconnu la Bosnie-Herzégovine alors qu'elle a refusé ce privilège à la Macédoine en raison de l'opposition du seul Etat grec. La Grèce soutient qu'il n'y a qu'une Macédoine et que celle-ci est grecque. Elle trouve dans la règle de l'unanimité l'élément justifiant son refus de céder à la pression de la majorité. L'Italie, de son côté, souligne qu'elle a un intérêt vital à ce que la région ne soit pas déstabilisée. Le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 précise que la reconnaissance est possible mais sous un nom qui ne comporte par le terme Macédoine. *Bulletin – C.E.*, 5-1992.
Le 8 avril 1993, l'O.N.U. admet au sein de l'Assemblée Générale une « ex-République yougoslave de Macédoine (FYROM) ». En octobre 1993, le gouvernement grec décide de ne plus négocier. Le 21 octobre 1993, la Belgique reconnaît unilatéralement la FYROM, suivie aussitôt par ses partenaires qui sont contraints de poursuivre leurs objectifs par des actions nationales en dehors du cadre de la P.E.S.C. Le veto grec a provoqué une inaction des Onze puis une action en dehors de la P.E.S.C., celle-ci étant bloquée. L'unanimité engendre des décisions prises en fonction d'une convergence minimale entre les positions nationales. Lorsque ce minimum n'existe pas, toute définition d'une position commune est impossible. Le maintien de l'unanimité dans le domaine de la P.E.S.D. peut être analysé comme une faiblesse inhérente au caractère intergouvernemental de la politique de défense. PAZARTZIS (Photini), « La reconnaissance d'une « République yougoslave », la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine », *A.F.D.I.*, XLI, 1995, C.N.R.S. Edition, Paris, p. 281.

[908] HODGE (Carl), « Botching the Balkans: Germany's Recognition of Slovenia and Croatia », *Ethics and International Affairs*, 1998, volume 12, pp. 1-18. Le gouvernement allemand a pris cette décision unilatérale sous la pression de son opinion publique.

[909] « Tout au long du déroulement de la crise yougoslave, la France tentera de jouer un rôle de premier plan en adoptant une stratégie qui assure sa présence dans toutes les instances décisionnelles, formelles ou informelles, où elle s'efforcera de prendre les devants là où elle le peut, ou fera des pressions pour faire échouer des mesures qu'elle estime contraire à ses propres intérêts. [...] Derrière ce désir

l'intégrité territoriale de la fédération yougoslave, ce qui revenait à soutenir la Serbie[910]. Par la suite, sa priorité se déplaça vers l'intervention humanitaire via l'U.E.O. et l'O.N.U.[911] mais les limites d'une action sur le plan strictement humanitaire firent évoluer la position française vers une intervention militaire qui ne pouvait se faire qu'avec l'aide des Etats-Unis. Ce conflit renforça l'ambition française initiale d'une force européenne capable d'intervenir sans l'appui de l'O.T.A.N. et donc des Etats-Unis, montrant en cela que c'est la volonté des Etats qui est à l'origine de tout projet.

La Grande-Bretagne ne voulait pas prendre parti pour l'un ou l'autre des protagonistes car la nature plus ethnique que politique du conflit interdisait cette attitude et elle s'opposait à toute intervention armée[912]. Le refus américain d'engager des troupes en Bosnie entraîna le rapprochement de la France et du Royaume-Uni ; ce fut les prémices d'une évolution dans le paysage institutionnel de la sécurité et de la défense européenne. Français et Britanniques prirent conscience de la nécessité pour l'Europe de mettre en œuvre une politique de défense lui permettant d'acquérir une réelle autonomie.

Les Européens n'étaient pas d'accord entre eux mais étaient aussi en désaccord avec les Etats-Unis qui refusaient de s'engager en l'absence d'intérêts stratégiques clairs[913]. Avec l'arrivée du président Clinton au pouvoir, la dimension humanitaire du conflit fut prioritaire au sein de

---

d'assumer ce rôle de leader plane un des objectifs-clé de la politique étrangère française, celui de garder le rang international de la France ». MACLEOD (Alex), « La France : à la recherche du leadership international », *Relations internationales et stratégiques*, automne 1995, n°19, Paris, p. 76.

[910] WOOD (Pia Christina), « France and the Post-Cold War Order. The Case of Yugoslavia », *European Security*, Printemps 1994, volume 3, n°1, pp. 132 et s.

[911] Lors d'une conférence de presse à La Haye le 6 août 1991, le ministre des Affaires étrangères français M. Roland Dumas proposa l'intervention d'une force d'interposition dans le cadre de l'U.E.O. mais les Douze adoptèrent des positions différentes. L'impossibilité de trouver un accord sur ce point, notamment à cause de la position du Royaume-Uni, réorienta la gestion de la crise vers l'O.N.U. TARDY, (Thierry), *op.cit.*, p. 124.

[912] SHARP (Jane M.O.), *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia (F.R.Y.)*, Paris, I.F.R.I., Série transatlantique, Les notes de l'I.F.R.I. n°9, 1999, pp. 36-37.

[913] GOMPERT (David), « How to Defeat Serbia », *Foreign Affairs*, volume 73, n°4, juillet-août 1994, pp. 32-35.

l'administration américaine mais les moyens pour combattre les violations faisaient l'objet de controverses parmi les conseillers du Président[914]. Les Etats-Unis ne se décidèrent à agir que lorsque la crédibilité de l'O.T.A.N. fut remise en cause[915]. Les frappes de l'O.T.A.N., début septembre 1995, suite à un nouveau massacre à Sarajevo furent la conséquence de la mise sur pied de la Force de Réaction Rapide par les Français et les Britanniques qui permit aux soldats de l'UNPROFOR de prendre part aux combats sur le terrain[916]. La création de cette force franco-britannique le 3 juin 1995 faisait suite à différents incidents. Fin mai 1995, plus de 400 Casques bleus avaient été pris en otage puis libérés par les soldats français qui avaient aussi reçu l'ordre de reprendre le poste de Vrbanja, à Sarajevo[917]. L'intervention de l'O.T.A.N. avait pour but principal de maintenir les relations transatlantiques. Le 30 août 1995, l'opération Deliberate Force est lancée par l'O.T.A.N. et la Force de Réaction Rapide contre des objectifs serbes en Bosnie.

Les hésitations et les ambiguïtés des Etats-Unis furent à l'origine du regain d'intérêts pour une identité de défense européenne autonome et crédible. En Bosnie, les Européens prirent conscience de leurs déficiences militaires et de la position hégémonique des Etats-Unis. L'autonomie revendiquée[918] passait donc par un rééquilibrage de la relation

---

[914] Le Président Clinton était tiraillé entre ses conseillers interventionnistes et l'appareil militaire hostile à toute implication directe américaine. Après avoir proposé puis réfuté des propositions telles que des frappes aériennes sélectives ou la levée de l'embargo sur les armes à la Bosnie, les Etats-Unis se sont ralliés au plan Vance-Owen le 10 février 1993. Conférence de presse de M. Christopher, *Le Monde*, 12 février 1993.

[915] « Le symbole atlantique fut un facteur plus puissant encore pour inciter les Etats-Unis à entreprendre ce qu'ils avaient toujours refusé auparavant ». HAINE (Jean-Yves), *op.cit*, p. 102.

[916] BALENCIE (Jean-Marc), LA GRANGE (Arnaud de), *op.cit.*, p. 1413.

[917] Interview de M. Hervé de Charrette, Ministre français des Affaires étrangères, 27 mai 1995, 27 mai 1995, *La Politique étrangère de la France*, mai-juin 1995, La Documentation française, Paris, pp. 60-61.

[918] Pour le Vice-Amiral d'Oleon, l'autonomie de l'U.E. doit s'entendre comme suit : « l'U.E. devrait être en mesure de décider, par elle-même et de façon indépendante, l'option qu'elle entend suivre pour résoudre la crise qu'elle affronte. Cette capacité s'articule en plusieurs fonctions à accomplir : détection de la crise, évaluation de son importance pour l'U.E. en termes d'intérêts en jeu et d'avantages à espérer, étude des lignes de conduite possibles, choix parmi elles de la plus profitable, mise en œuvre de la solution retenue avec détermination et jusqu'à son terme. (...) L'autonomie n'impose pas, tout au moins dans une première phase, de

transatlantique. Sur ce point, les Européens n'adoptaient pas la même position. Pour la France, il fallait renforcer l'Europe alors que pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne, les aménagements devaient se faire au sein de l'Alliance et non en dehors de celle-ci[919].

L'Eurocorps était le symbole même de l'impuissance de l'Europe à intervenir dans un conflit de la nature de celui qui avait eu lieu en Bosnie. Sa composition d'unités de blindées lourdes l'empêchait d'être déployé dans des opérations comme celles qui s'y sont déroulées. Le Corps européen était controversé au sein même des Etats européens et représentait à la fois les divisions et les ambitions des Européens[920]. Au niveau de l'état-major, rien ne pouvait se faire sans le concours et la supervision de l'O.T.A.N. Sur le papier, l'Eurocorps était indépendant du commandement intégré de l'Alliance mais en réalité celle-ci bénéficiait de la prérogative d'exercer un contrôle opérationnel sur ses opérations afin d'en déterminer la compatibilité avec la stratégie de l'Alliance. Pour l'Allemagne, l'Eurocorps a toujours été considéré comme une annexe ou une subdivision de l'ensemble atlantique. La légitimité du Corps européen et son efficacité militaire ne pouvaient se concevoir qu'au sein de l'O.T.A.N. et son utilisation sur le terrain ne se faire que dans le cadre du commandement intégré atlantique, sous sa supervision et son assistance.

Le premier engagement d'une partie l'Eurocorps en opération extérieure s'est déroulé avec le déploiement, le 13 mai 1998, d'un contingent de 150 militaires. Il s'agissait d'une décision des cinq pays membres de mettre cette force à la disposition du Quartier Général de la Force de Stabilisation de l'O.T.A.N. en Bosnie-Herzégovine (SFOR)[921],

---

tout faire par soi-même. (...) Néanmoins, au moment de l'évaluation, il paraît essentiel d'être capable de se forger sa propre conviction. » *Op.cit.*, p.565.

[919] HAINE (Jean-Yves), *op.cit.*, p. 103.

[920] « The Eurocorps is camouflage for the lack of a common security policy. It is not an answer to the threat of « new Yugoslavia », which is what everyone claims to fear. The Eurocorps hat it existed three years ago, would have contributed nothing to a solution of the present Yugoslav crisis. » PFAFF (William), « No Evidence that Europe will do better on the next Bosnia », *International Herald tribune*, 28 avril 1994.

[921] Le mandat de la SFOR a débuté le 20 décembre 1996 et sa mission, définie par la résolution 1088 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, est de stabiliser la paix

durant dix-huit mois en trois rotations successives. Les militaires envoyés occupaient tous des fonctions d'état-major ou de soutien du Quartier Général. Il ne s'agissait donc pas de l'Eurocorps en tant que tel.

La mission du Corps européen comportait deux volets, l'un militaire, l'autre civil. Les militaires ont, d'une part, contribué à la sécurité nécessaire à la consolidation de la paix et, d'autre part, assuré la sécurité des élections nationales en octobre 1998 et du Sommet du Pacte de Stabilité des Balkans à Sarajevo en juillet 1999.

Aux trois premières rotations prévues, s'est ajoutée une quatrième rotation plus réduite afin d'assurer la transition après le départ des derniers militaires de l'Eurocorps en juin 2000. Un bilan rapide des missions montre les carences européennes évidentes dans différents domaines. Sur le plan militaire, les Européens manquaient de moyens de transport, logistique, de système d'information et de renseignement stratégique. Sur le plan politique, les désaccords entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sur les solutions à envisager démontrèrent l'absence de politique étrangère commune et l'incapacité européenne à gérer des crises. De plus, cette crise rappelait à l'Europe sa dépendance vis-à-vis de l'O.T.A.N. et des Etats-Unis[922]. L'expérience acquise lors de cette première opération servit toutefois lors de la mise en œuvre d'une seconde mission de plus grande envergure au Kosovo en 2000.

§2. L'Eurocorps au Kosovo : un nouveau défi pour l'Europe.

Le conflit du Kosovo a renforcé la prise de conscience collective provoquée par le conflit en Bosnie-Herzégovine et contribua de manière

---

dans le pays. La résolution 1088 « autorise les Etats membres (...) à créer pour une durée planifiée de 18 mois, une force multinationale de stabilisation (SFOR)... ». Résolution 1088, §18, 12 décembre 1996, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 238-241.

[922] GNESOTTO (Nicole), *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, 1998, p. 47.

décisive au réveil de l'Eurocorps[923]. L'évaluation du travail de l'Eurocorps au Kosovo permettra de mieux saisir les enjeux, d'apprécier les embûches qui parsèment la mise en place de forces européennes. Il importe de faire un bref rappel du déroulement de cette crise[924].

Les Albanais constituent un peuple éclaté sur plusieurs Etats hors et dans la Yougoslavie[925]. Les Albanais du Kosovo étaient rattachés à la Yougoslavie depuis 1918 mais leur intégration a été rendue difficile à cause de leur différence ethnolinguistique vis-à-vis des Slaves, leur différence religieuse par rapport aux Serbes, Monténégrins et Macédoniens[926]. Ils ne se reconnaissaient pas dans le terme de minorité et revendiquaient celui de peuple constituant, ils réclamaient aussi une république, ce qui leur aurait conféré le droit à l'autodétermination. A partir de 1974[927], leur province devient autonome et est l'une des régions les plus pauvres de la fédération yougoslave. Un enchaînement de situations, dues au pouvoir nationaliste serbe de Belgrade[928], va conduire à la crise du Kosovo. La suppression de

---

[923] « Les expériences récentes ont clairement démontré que l'Europe ne pourrait pas gérer les crises de manière crédible si elle ne disposait pas du soutien d'une force militaire significative, permettant à l'Europe de participer à des opérations de crise. » Discours d'Alain Richard, Ministre français de la Défense, à l'Université de Georgetown, Washington, 23 février 2000. *« Europe de la Défense, Recueil de documents »*, 1er séminaire interarmées des grandes écoles militaires, Ministère de la défense, Délégation à l'information et à la Communication de la Défense, 2001, p. 89.

[924] Pour une vue globale : ALIBERT (Christiane), *« L'U.E. au Kosovo : acteur ou spectateur ? »*, in MORZELLEC (Joëlle le), PHILIPP (Christian), op.cit., pp. 143-178 ; ROUX (Michel), *Le Kosovo : dix clés pour comprendre*, France, La Découverte, Sur le vif, 1999, 127 p.

[925] Albanie, Macédoine, Monténégro et Kosovo.

[926] Les Serbes sont des chrétiens orthodoxes et appartiennent du point de vue linguistique au groupe des Slaves du Sud, ils utilisent un alphabet cyrillique. Les Albanais du Kosovo sont en majorité musulmans (5% sont catholiques) et leur langue s'écrit avec l'alphabet latin. ROUX (Michel), *op.cit.*, pp. 12-14.

[927] La nouvelle constitution yougoslave de 1974 renforce les droits des républiques et des régions autonomes. Le Kosovo dispose du statut de province autonome à l'intérieur de la République serbe, avec des institutions culturelles et politiques propres : une Assemblée, un gouvernement, une université... GARDE (Paul), « Implosion et guerres yougoslaves 1989-1999 », in LOMEL (Edith), *L'Europe centrale et orientale. Dix ans de transformations*, Collection Les Etudes, La Documentation française, Paris, 2000.

[928] ADAM (Bernard), « Après la guerre du Kosovo, quelles leçons pour la sécurité européenne ? », *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, Editions Complexe, G.R.I.P., Bruxelles, 1999, p. 163.

l'autonomie du Kosovo en 1989[929], le statut discriminatoire[930] mis en place à l'encontre des Albanais dans la province, l'affaiblissement du pouvoir fédéral yougoslave et la montée en puissance des sentiments nationalistes au sein des Républiques et des provinces furent à l'origine du conflit au Kosovo. En 1995, lors des discussions qui ont abouti aux accords de Dayton, le problème du Kosovo ne fut pas abordé[931], « ce qui fut une erreur occidentale manifeste »[932].

A la suite de violents affrontements en mars 1998[933], les Occidentaux proposèrent une solution négociée. Dès le 31 mars 1998, le Conseil de sécurité de l'O.N.U. a adopté, sur la base du chapitre VII de la Charte, la résolution 1160[934] qui réaffirme « la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Yougoslavie » mais soutient aussi une « autonomie substantielle accrue » pour le Kosovo et condamne à la fois « l'usage excessif de la force » par les autorités serbes et « les actes de terrorisme » de l'U.C.K. Après avoir officiellement accepté cet accord, le gouvernement yougoslave n'eut de cesse de le contourner et répression et attentats continuèrent. Le Conseil de sécurité adopta la résolution 1199[935], le 23 septembre 1998, en réclamant un cessez-le-feu et en demandant aux parties « d'engager immédiatement

---

[929] Le 23 mars 1989, la réforme de la Constitution serbe limite le statut d'autonomie dont le Kosovo et la Voïvodine jouissaient depuis 1974.

[930] Dans l'enseignement, le nombre d'heures de cours en serbe augmente aux dépens des cours en langue albanaise et les programmes sont choisis par des commissions serbes. De nombreux titres de presse sont interdits, la radio et la télévision en langue albanaise sont supprimées. Les lieux culturels et les maisons d'édition sont fermés. Les indications sont progressivement traduites en cyrillique. De plus, le programme yougoslave pour le Kosovo prévoit le repeuplement serbe du Kosovo grâce à l'octroi de primes, de salaires préférentiels, de facilités d'accession à la propriété... Op.cit., pp. 27-36, voir le dossier « Kosovo, histoire d'une crise », www.monde-diplomatique.fr.

[931] Entre 1989 et 1998, le Président Milosevic a refusé tout dialogue avec les représentants des Kosovars albanais, rassemblés autour de M. Ibrahim Rugova qui prônait une stratégie non-violente, ce qui a conduit à la mise en place de l'Armée de libération du Kosovo (U.C.K.).

[932] QUILES (Paul), LAMY (François), *Kosovo : une guerre d'exceptions*, Commission de la défense, Assemblée Nationales, Rapport d'information n°2022, Paris, 1999, p. 13.

[933] Le pouvoir serbe de Belgrade ne distinguait pas, dans ses opérations de répression des forces de l'U.C.K., les populations civiles. ADAM (Bernard), *« Après le Kosovo, quelles leçons pour la sécurité européenne ? »*, *op.cit.*, p. 164.

[934] Résolution 1160 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 31 mars 1998, *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 1998, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 147-148.

[935] S/RES/1199 (1998).

un dialogue constructif sans condition préalable..., d'adopter un calendrier précis conduisant à la fin de la crise et à une solutions négociée. » Il est important de noter que dans cette crise les organisations internationales[936] ont connu un certain affaiblissement et que le pouvoir de décision s'est retrouvé entre les mains d'un groupe informel d'Etats : le Groupe de contact[937]. Les institutions « plus classiques » telles que l'U.E., l'O.S.C.E. et l'O.N.U.[938] ont toutes été « marginalisées »[939]. L'Union européenne a adopté des sanctions mais est restée en retrait, seuls certains des Etats membres participant à la recherche d'une solution[940]. Bien que les exposés des faits, les principes énoncés et les demandes formulées par le Groupe de contact se retrouvent par la suite dans les textes émanant de l'U.E.[941], « cette manière de fonctionner montre une fois de plus le poids important de certains pays européens dans une politique censée être commune, et surtout le brouillage institutionnel qui caractérise la politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E., brouillage qui s'opère visiblement au profit de centres de pouvoir informels (...) »[942]. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont préféré assumer un rôle fort au sein du groupe de contact plutôt que de donner une visibilité à la P.E.S.C.[943].

---

[936] WOUTERS (Jan), NAERT (Frederik), « How Effective is the European Security Architecture? Lessons from Bosnia and Kosovo », *International and Comparative Law Quarterly*, volume 50, n°3, juillet 2001, pp. 540-576.

[937] Créé lors de la Conférence de Londres le 25 avril 1994, le Groupe de contact réunit les représentants de la France, l'Allemagne, l'Italie, la Russie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis et avait originellement pour vocation à esquisser le cadre d'un règlement politique du conflit bosniaque. Sa réactivation avait pour principal objectif de manifester aux belligérants la préoccupation de l'ensemble de la communauté internationale. BOISDEVAIX (Francine), « La complexité diplomatique et le groupe de contact », *Défense nationale*, mars 1998, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 7-17.

[938] Pour MM. Paul Quilès et François Lamy, l'écartement de l'O.N.U. des efforts diplomatiques est dû au fait que le Secrétaire général n'a pas pris les initiatives qui auraient pu s'imposer. « Le Kosovo : une guerre d'exceptions », p. 15.

[939] DELCOURT (Barbara), « La démocratie internationale à l'épreuve », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *op.cit.*, p. 346.

[940] QUILES (Paul), LAMY (François), *Le Kosovo : une guerre d'exceptions*, *op.cit.*, p. 15.

[941] Déclaration sur le Kosovo émanant de la réunion de directeurs politiques du Groupe de contact, Washington, 8 janvier 1998, *Documents d'actualité internationale* n°6, 15 mars 1998, La documentation française, Paris, p .206.

[942] *Op.cit.*, p. 347.

[943] SCHWEGMAN (Christoph), « The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure », *Occasional Paper*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 16, juin 2000.

Après le massacre de Raçak, le 15 janvier 1999, les gouvernements des pays du Groupe de contact ont proposé aux parties de se réunir. Les pourparlers ont duré dix-sept jours. Les discussions se sont déroulées à Rambouillet du 6 au 23 février 1999[944] puis à Paris du 16 au 19 mars 1999[945]. Le Groupe s'était mis d'accord sur dix principes devant servir de base à la Conférence : nécessité de mettre un terme rapide à la violence et de respecter un cessez-le-feu, solution pacifique de la crise par un dialogue entre les adversaires, transition en principes de trois ans en attendant la mise en place d'une solution définitive, interdiction de tout changement unilatéral du statut provisoire de la province, intégrité territoriale de la Yougoslavie et par conséquent des Etats voisins, respect du droit des communautés (langues, institutions religieuses, enseignement), élections libres sous le contrôle de l'O.S.C.E., pas de poursuite judiciaire pour des actions commises durant le conflit du Kosovo sauf pour crimes de guerre ou contre l'humanité, amnistie et libération des prisonniers politiques, participation internationale et coopération des deux parties en présence au règlement de la crise. Les deux principaux buts recherchés à Rambouillet étaient donc d'une part le rétablissement d'une autonomie substantielle pour le Kosovo et, d'autre part, le respect, par Belgrade, des libertés politiques, culturelles et religieuses des Kosovars. Les Serbes et les Kosovars se sont mis d'accord sur ces deux principes mais l'U.C.K. refusa, dans un premier temps, le texte qui ne mentionnait pas in extenso le droit à l'indépendance. Les Serbes refusaient la présence de forces de l'O.T.A.N. au Kosovo pour veiller à la bonne application de l'accord. Les Albanais du Kosovo se voyaient offrir une autonomie considérable, garantie par la présence d'une force dirigée par l'O.T.A.N., mais pas l'indépendance. Les Serbes se voyaient demander de concéder l'autonomie mais non la souveraineté. Les divergences entre les Serbes et l'U.C.K. étaient trop fortes[946] et l'accord ne put se réaliser[947]. Suite au refus serbe de signer le

---

[944] Accords de Rambouillet. Conclusions des co-présidents, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 319.

[945] Processus de Rambouillet, Paris, 19 mars 1999, *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 1999, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 161.

[946] Selon un rapport de l'O.T.A.N., l'échec des pourparlers de Rambouillet était inévitable mais cela n'était pas lié aux exigences contenues dans le texte. En effet,

plan préparé par le Groupe de contact, les pays occidentaux ont décidé de mettre leur menace à exécution[948]. Les premiers bombardements des avions de l'O.T.A.N. ont commencé le 23 mars 1999[949]. Engagées sans autorisation du Conseil de Sécurité de l'O.N.U., les opérations avaient pour objectif la destruction, d'une part, des capacités de coercition des forces militaires et paramilitaires du président Milosevic au Kosovo et, d'autre part, des infrastructures en Serbie.

Le plan d'action de l'O.T.A.N.[950] prévoyait trois phases[951]. Tout d'abord, la phase un visait la destruction des capacités de défense antiaérienne de l'armée yougoslave. Ensuite, il s'agissait d'anéantir les capacités de l'armée serbe à mener des actions contre les combattants séparatistes kosovars, notamment en bombardant les forces yougoslaves au sud du 44ème parallèle. Enfin, la phase trois prévoyait la destruction des capacités de défense de la Yougoslavie en menant des attaques contre l'ensemble de son territoire. L'O.T.A.N. s'en prend à des cibles fixes et essentiellement civiles afin de forcer les yougoslaves à se retourner contre leurs dirigeants.

---

si le texte imposait la présence d'une force dirigée par l'O.T.A.N., ce que refusait la République fédérale de Yougoslavie, il reconnaissait aussi la souveraineté yougoslave sur le Kosovo. « Mais avec le président Milosevic, on savait à quoi s'attendre ». L'échec est donc plus dû à la présence du président serbe qu'au texte proposé. « Kosovo : un an après », www.nato.int/kosovo/repo2000. Pour Bernard Adam, le seul point de désaccord était le volet militaire présenté le dernier jour des discussions de Rambouillet, la Serbie était d'accord à 85% sur le texte présenté par le Groupe de contact. ADAM (Bernard), *« Après la guerre du Kosovo, quelles leçons pour la sécurité européenne ? »*, La nouvelle architecture de sécurité en Europe, 1999, Editions Complexe, G.R.I.P., Bruxelles, p. 180.

[947] GUILHAUDIS (Jean-François), *Relations internationales contemporaines*, Paris, Litec, Jurisclasseur, 2002, p. 733.

[948] Le poids américain dans le processus de Rambouillet signifia combien la possession d'une capacité de suivi militaire à des options diplomatiques était importante.

[949] FENRICK (W.J.), « Targeting and Proportionality during the N.A.T.O. Bombing Campain against Yugoslavia », The International Legal Fallout from Kosovo, Symposium, *European Journal of International Law*, volume 12, n°3, 2001, pp. 489-502.

[950] BUZZI (Alessandro), *L'intervention armée de l'O.T.A.N. en République fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, Collection Perspectives internationales, 2001, 277 p.

[951] Pour une analyse des opérations de l'O.T.A.N. WICHT (Bernard), *L'O.T.A.N. attaque ! La nouvelle donne stratégique*. Suisse, Georg éditeur, 1999, 110 p. Pour une analyse des divergences d'analyses politiques et juridiques sur l'intervention au Kosovo, SUR (Serge) « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'I.F.R.I.*, n°22, Paris, 2000.

Le processus décisionnel politico-militaire était marqué par une forte prédominance américaine, fondée sur la double chaîne de commandement aboutissant au SACEUR et sur une véritable supériorité en termes de capacités militaires[952]. Le Conseil atlantique a conservé la gestion directe de la crise[953] mais s'est heurté à des difficultés liées à son mode de fonctionnement fondé sur le consensus[954]. La complexité des circuits de décision a été augmentée par la dualité des chaînes de commandement : les officiers généraux responsables de l'engagement pour le compte de l'O.T.A.N., étant également responsables de celles des forces américaines non placées sous commandement O.T.A.N.

Les structures et l'organisation adoptées ont permis de mener une opération multinationale de grande envergure sans perte alliée mais des limitations sont à relever. Bien que la coordination de l'ensemble des moyens aériens et spatiaux ait contribué à la maîtrise de l'information et à la conduite réactive des opérations, l'analyse méthodique qui permet de définir les buts militaires à partir des objectifs politiques a été lente lors de la phase militaire de la campagne aérienne. Le bilan des opérations de soutien a été positif mais l'interopérabilité au niveau du soutien

---

[952] Le contrôle de la campagne aérienne était fait par le commandement suprême allié en Europe (SACEUR) sous direction américaine par le Général Clark, délégant l'opérationnel au commandement Sud à Naples également sous contrôle américain et plus particulièrement au Centre d'opérations aériennes combinées des forces alliées (CAOC) de Vicenza, un Poste de Commandement de l'O.T.A.N. fortement américanisé et qui géra tous les bombardements.
La stratégie opérationnelle fut d'inspiration américaine, les cibles traitées par les missiles de croisière et les bombardiers stratégiques B-1 et B-2 de l'USAF restèrent un domaine réservé du Pentagone. *Air et Cosmos/Aviation magazine international*, n°1703, Paris, 14 mai 1999.

[953] Toutefois, l'affaire du Kosovo n'échappe pas à la volonté des grands Etats « d'accaparer la gestion des crises de l'après-guerre froide. Le système international ressemble donc, en cette fin de siècle, à un concert des puissances imposant leurs propres règles du jeu là où leurs intérêts stratégiques, économiques, financiers sont importants ». NOVOSSELOFF (Alexandra), « L'organisation politico-militaire de l'O.T.A.N. à l'épreuve de la crise du Kosovo », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, p. 179.

[954] Le Conseil de l'Atlantique Nord (C.A.N.) est la plus haute instance de prise de décision de l'O.T.A.N. dans laquelle les décisions sont prises d'un commun accord. Tous les Etats sont parties aux orientations formulées au Conseil et au consensus sur lequel sont fondées les décisions. Toutefois, il faut distinguer entre la théorie et la pratique. L'égalité ne joue pas dans la pratique car elle dépend de la capacité militaire des Etats. Ainsi, le processus de décision et d'exécution est dominé par les Etats-Unis. Id., pp. 183-184.

multinational fut faible et les nations furent réticentes à fournir des unités logistiques dont la visibilité était jugée insuffisante.

En lançant sa campagne aérienne, l'O.T.A.N. a précisé les mesures qu'elle attendait du président Milosevic et de son régime pour qu'elle arrête son action[955]. Pour cela, le dirigeant serbe devait, tout d'abord, mettre un terme, de façon vérifiable, à toute action militaire, à la violence et à la répression et retire les forces militaires, de police et paramilitaires du Kosovo. Ensuite, le gouvernement serbe devait accepter une présence militaire internationale au Kosovo et le retour sans condition de tous les réfugiés et personnes déplacées. Enfin, le président Milosevic devait donner des assurances crédibles de sa volonté d'œuvrer, sur la base des Accords de Rambouillet, à l'établissement d'un accord-cadre politique pour le Kosovo en conformité avec le droit international et la Charte des Nations-Unies. Dès que le président Milosevic eut satisfait à ces conditions, le Conseil de l'Atlantique Nord, par la voix de son Secrétaire Général, décida le 10 juin 1999 de suspendre les opérations aériennes.

L'intervention au Kosovo a marqué la volonté d'agir de la communauté internationale et de l'Union européenne. C'était la première fois depuis la fin de la Guerre Froide que les Etats européens intervenaient dans la gestion d'une crise majeure. La France et le Royaume-Uni ont apporté des contributions majeures tout au long de la campagne aérienne et l'Allemagne a engagé son aviation de combat pour la première fois. Les nations qui étaient géographiquement le plus impliquées, comme l'Italie dont le territoire a été fortement sollicité, ont également joué un rôle important. Ces actions peuvent s'expliquer par le changement d'attitude de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France.

La constitution allemande et sa culture furent les obstacles majeurs à sa participation dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkans. La justice allemande autorisa en juillet 1994[956] l'emploi de la Bundeswehr

---

[955] « Kosovo, un an après », www.nato.int/kosovo/repo2000.

[956] La décision de la Cour suprême de Karlsruhe du 12 juillet 1994 a précisé les conditions d'une participation de la Bundeswehr aux interventions extérieures. Le

en dehors du seul territoire otanien. En juin 1995, des éléments de soutien furent envoyés en Bosnie. Toutefois, cette participation resta marginale et cela fut d'autant plus flagrant lors de la crise au Kosovo. L'influence de l'Allemagne fut plus importante sur le plan diplomatique et contribua à la participation des Russes qui fut décisive dans la résolution du conflit. L'Allemagne veut faire de l'Europe le cercle privilégié de son influence et désire réformer les institutions européennes vers un modèle plus fédéral afin d'absorber les candidatures des pays de l'est. La caractéristique principale de la politique étrangère allemande est la volonté de créer une identité supranationale européenne. Dans le domaine de la défense[957], la volonté de l'Allemagne de respecter ses engagements multinationaux favorisa la création de forces multilatérales au sein de l'Alliance atlantique. Pour elle, l'identité européenne, au niveau de la défense, ne peut se faire que dans le cadre atlantique. Ce postulat fut réaffirmé lors du sommet de Cologne en juin 1999. L'évolution positive du rapprochement des positions dans le domaine de la défense ne doit pas occulter le problème de la légitimité de l'armée allemande dans un pays où le recours à la force n'est pas accepté. La réforme de l'armée allemande qui reste fondée sur le principe de la conscription atteint ses limites. Elle prévoit cependant une restructuration favorisant la projection de forces et un effort budgétaire[958], mais sans un changement en profondeur, il n'y aura pas de réelle défense européenne possible.

Pour la France, le Kosovo a démontré que l'engagement des Etats-Unis pouvait être minimal et a renforcé sa conviction d'une autonomie de la défense européenne tout en soulignant que l'O.T.A.N. restait nécessaire. A cette occasion, les partenaires de la France ont pu reconnaître l'importance

---

principal apport de cet arrêt consiste à faire disparaître les obstacles qui pourraient empêcher une participation de la Bundeswehr à des opérations de maintien de la paix. TOMUSCHAT (Charles), « L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 ou l'envoi à l'étranger des forces armées allemandes », *A.F.D.I.*, 1994, C.N.R.S. Editions, Paris, pp. 371-379.

[957] MANFRASS-SIRJACQUES (Françoise), « Une mutation en profondeur », in BUFFOTOT (Patrice), *op.cit,* pp. 21-37.

[958] La part du budget de la défense par rapport au P.I.B. est l'une des plus faibles d'Europe, après le Luxembourg. Cette part représente 1,12% du P.I.B et les investissements ont diminué de moitié en 10 ans. *Id.*, p. 37.

de son rôle[959] et, pour la première fois, un officier français a été désigné à la tête d'une force de l'O.T.A.N., la Force d'extraction stationnée en Macédoine, en septembre 1998. La France a, en outre, à tout moment, maintenu un contrôle politique total sur l'emploi de ses forces.

Par la suite, la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. du 12 juin 1999[960] et l'Accord militaro-technique sur le retrait des forces yougoslaves et le plan d'opérations de l'O.T.A.N. ont déterminé la mise en place et les responsabilités incombant à la force multinationale de paix au Kosovo (KFOR)[961]. L'organisation de cette force multinationale a entraîné l'accroissement des responsabilités européennes dans le domaine militaire à l'occasion de la gestion de cette crise. Le 22 novembre 1999, dans son « rapport de Luxembourg »[962], le Comité Commun de l'Eurocorps proposa à l'O.T.A.N. que le Corps européen prenne le commandement de la force multinationale de paix au Kosovo (KFOR), qui relevait jusqu'alors de l'état-major LANDCENT. Cette offre fut acceptée par le Conseil de l'Atlantique nord le 28 janvier 2000, ce qui permit à l'Eurocorps d'être le premier état-major européen, n'appartenant pas à la structure militaire intégrée de l'O.T.A.N., à prendre le commandement d'une force de l'O.T.A.N. L'accord du Conseil de l'Atlantique a été assorti d'un certain nombre de dispositions : l'état-major de l'Eurocorps a été entraîné à sa future mission par l'AFSOUTH, les postes à responsabilité ont été répartis au prorata des contributions des nations, les mandats de certains officiers du LANDCENT ont été prolongés pour assurer la transition, enfin, l'état-major du Corps

---

[959] La France a cherché à jouer un rôle de médiateur en organisant des négociations à Rambouillet puis à Paris. BUFFOTOT (Patrice), « Un engagement européen actif », *op.cit.*, pp. 97-115.

[960] S/RES/1244 (1999).

[961] Elles peuvent se répartir en cinq domaines principaux : dissuader les forces yougoslaves et serbes de reprendre les hostilités et de créer de nouvelles menaces contre le Kosovo, établir un environnement sûr et garantir la sécurité et l'ordre publics, démilitariser l'Armée de libération du Kosovo, appuyer l'effort humanitaire international et veiller à la coordination avec la présence civile internationale assurée par la Mission des Nations-Unies. LAGRANGE (Evelyne), « La mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *A.F.D.I.*, XLV, 99, C.N.R.S. Editions, Paris, pp. 335-370.

[962] Conseil des ministres de l'U.E.O., Déclaration de Luxembourg, 22 novembre 1999, *Documents d'actualité internationale*, n°7, 1er avril 1999, La Documentation française, Paris, pp. 269-271.

européen dut utiliser l'anglais comme langue opérationnelle, les procédures de l'Alliance et a dû être inclus dans la chaîne hiérarchique.

L'Eurocorps reprit progressivement la majorité des postes-clefs au QG arrière de Skopje et au QG principal de Pristina qui étaient sous le commandement de LANDCENT[963]. La prise de commandement de la KFOR par l'état-major de l'Eurocorps était une transition sur la voie de la constitution d'une force de réaction rapide européenne mais cette utilisation de l'Eurocorps s'est faite dans des conditions qui relevaient « davantage de la tutelle que de l'autonomie tant l'encadrement otanien fut prédominant »[964]. Les 350 officiers de l'Eurocorps ont travaillé sous l'encadrement de la structure de l'O.T.A.N. qui était déjà en place à Pristina. Ils ont donc remplacé un quart des 1 200 officiers otaniens[965]. Le Corps européen était en quelque sorte « l'instrument de la nouvelle contribution européenne à l'O.T.A.N. »[966]. Les procédures et la langue utilisées étaient celles de l'O.T.A.N. Cet emploi de l'Eurocorps était un signe d'une évolution vers la modernisation et d'une plus grande intégration du corps. Il montrait l'ouverture de la France à l'égard de la structure intégrée de l'O.T.A.N. puisque le corps était employé sous commandement SACEUR, ce qui ravit la Grande-Bretagne qui souhaitait pousser encore plus la France vers l'Alliance. A terme, la Grande-Bretagne, désirait que l'Eurocorps constitue une seconde force de réaction rapide au sein de l'O.T.A.N. dont le commandement serait français.

Le 18 avril 2000, le général espagnol Ortuño[967] prit officiellement la tête de la KFORIII[968], succédant au général allemand de l'O.T.A.N. Klaus

---

[963] Commandement des Forces terrestres alliées du Centre Europe.
[964] HAINE (Jean-Yves), *op.cit.*, p. 123.
[965] Le reste a été fourni par les Britanniques, les Italiens, les Norvégiens et les Turcs, www.eurocorps.org.
[966] HAINE (Jean-Yves), *op.cit.*, p. 124.
[967] ORTUNO (Juan), « Le corps européen à la tête de la KFOR », in *L'Europe de la Défense, Les Dossiers de l'Abécédaire parlementaire*, n°8, Union et Assemblée de l'U.E.O., Paris, 2ème trimestre 2001, p. 58.
[968] « L'Eurocorps au Kosovo », www.eurocorps.org.

Reinhardt[969] mais resta sous l'autorité du général Clark, commandant en chef des Forces alliées en Europe (SACEUR).

La mission de la KFOR était de réaliser le volet militaire de la résolution 1244 des Nations Unies qui tend à instaurer un climat de sécurité sur le terrain et créer des conditions permettant à la Mission des Nations-Unies au Kosovo (MINUK) de rétablir des structures civiles administratives multi-ethniques. Mais, tout comme pour la première opération en Bosnie-Herzégovine, le volet civil de la mission était important. Afin de permettre la reconstruction de la province et de retrouver des structures économiques, politiques et sociales, la KFOR III a contribué à la rénovation de routes et de voies ferrées, à la constitution de corps de police multi-ethnique, à la reconstruction de l'infrastructure sanitaire, à l'installation de pouvoirs municipaux, au bon déroulement des élections. Tout ce travail a été réalisé en étroite collaboration avec les organisations internationales et les organisations non gouvernementales présentes sur le terrain. La mission de l'Eurocorps s'est achevée le 17 octobre 2000[970]. L'expérience acquise devrait permettre à l'Eurocorps de mieux préparer ses engagements futurs qu'il devra réaliser dans la nouvelle forme adoptée en 1999, un Corps de Réaction Rapide.

C'est donc le cadre de la gestion des crises que les engagements du Corps européen apparaissent les plus probables. Cela pourrait correspondre à l'engagement, d'une part, de son quartier général en tant que noyau de commandement de composante terrestre dans des délais réduits et, d'autre part, de son quartier général et de tout ou partie de ses forces en tant que corps de réaction rapide pour des missions ressortissant ou non à l'article 5. Le Corps européen devrait être capable d'intégrer d'autres unités à haut niveau de disponibilité, y compris celles fournies par des pays non membres du Corps.

---

[969] Réunion ministérielle de l'Alliance de l'Atlantique nord, Florence, Communiqué final, 24 mai 2000, *Documents d'actualité internationale*, N°14, 15 juillet 2000, La documentation française, Paris, p. 569.

[970] Le commandement de la KFOR IV a été remis au lieutenant général Cabigiosu.

L'Eurocorps[971] qui en 2000, comptait 50 000 hommes[972], 700 chars et 2 700 blindés[973] devra être capable de projeter l'équivalent d'un corps d'armée, soit 50 à 60 000 hommes avec leur matériel, hors des frontières de l'Union européenne et devra pouvoir compter sur des forces capables d'assurer la relève. Lors du sommet franco-allemand de Toulouse le 29 mai 1999[974], la France et l'Allemagne, en accord avec leurs partenaires, ont proposé de transformer l'Eurocorps en un Corps de Réaction Rapide, doté d'un état-major approprié et de soldats professionnels, ce qui impliquerait que certains états, comme l'Allemagne, renoncent à la conscription. Lors du Sommet européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999, en vue de permettre à l'U.E. de se doter de moyens pour renforcer ses capacités d'intervention et de mise en place de forces de réaction en cas de crises, les pays membres de l'Eurocorps ont proposé d'adapter le Corps européen au nouvel environnement stratégique afin d'en faire un corps de réaction rapide européen disponible pour des actions de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique[975]. La transformation de l'Eurocorps en Corps de Réaction

---

[971] Lorsqu'il est question du Corps européen, il s'agit donc maintenant du Quartier général du Corps européen stationné à Strasbourg, qui comprend l'état-major proprement dit, le bataillon de quartier général multinational et l'état-major de la Brigade multinationale d'aide au commandement. Les nations ont identifié des capacités particulières comme éléments organiques du Corps européen, capacités indispensables à l'appui des forces et au soutien du Corps selon la répartition suivante : France : 38,5 % ; Allemagne : 29 % ; Belgique : 12 % ; Espagne : 19 % ; Luxembourg : 1,5 %. Le Corps européen est ouvert aux autres nations de l'O.T.A.N. et de l'U.E. qui doivent pouvoir participer à toutes ses activités. Ainsi, depuis 2002, des officiers et sous-officiers insérés (Autriche, Finlande, Grèce, Portugal, Pologne, Turquie, Canada) se sont ajoutés aux officiers de liaison existants (Grande-Bretagne, Italie et Pays-Bas).

[972] Il regroupe la brigade franco-allemande, deux divisions blindées (une française et une allemande), une division mécanisée belge, une division d'infanterie espagnole et une unité luxembourgeoise. www.eurocorps.org

[973] www.eurocorps.org.

[974] Sommet franco-allemand, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1999, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 158.

[975] Lors du Sommet franco-allemand de Paris le 30 novembre 1999, la France et l'Allemagne se sont félicités de la transformation du Corps européen en force de réaction rapide et renouvelé leur demande que le commandement de la KFOR soit confié à l'état-major de l'Eurocorps. C'est sur la recommandation du commandant suprême des forces alliées en Europe que le Conseil de l'Atlantique Nord a accepté que l'Eurocorps fournisse le noyau dur de l'état-major de la KFOR, assurant la relève de LANDCENT. Cette mission était un élément important du processus de transformation du Corps européen en force de réaction rapide. 74ème consultation franco-allemande, Déclaration du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1999, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 216-217. Cette

Rapide[976] a débuté le 5 juin 2001 et en fait un des éléments de la future force de réaction rapide de l'U.E. Le Corps européen doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour pouvoir s'engager dans tous les cas de figure après une montée en puissance dans des délais réduits, via un processus de génération de force, pour atteindre sa capacité opérationnelle en ayant recours aux ressources nationales. L'avenir du corps a été assuré par sa légitimation politique et juridique. En 2003, le Corps européen a mis au point des nouvelles procédures adoptées ainsi que l'interopérabilité des moyens de commandement et des unités spécialisées supplémentaires nouvellement acquis ou mis à disposition par les nations dans le cadre de cette certification comme corps de réaction rapide[977]. En 2004, c'est le renforcement capacitaire par la mise en oeuvre des plans d'équipement et par l'amélioration de l'interopérabilité des moyens de commandement en vue de l'évaluation opérationnelle du Corps en 2005.

En conclusion, les différentes forces mises en place dans le cadre d'une architecture de sécurité européenne montrent l'absence de volonté de politique commune et la préférence des Etats européens pour des coalitions bi ou multinationales. Ces forces se sont constituées en fonction des intérêts des Etats qui souhaitent « stabiliser des zones d'intérêt commun voire d'échanger des gages militaires entre voisins, par esprit de précaution »[978]. Ainsi, le Corps européen, dont les membres fondateurs sont

---

décision a été confirmée et mise en place lors du Sommet européen d'Helsinki en décembre 1999.

[976] L'évolution du Corps européen vers un corps de réaction rapide implique la transformation de l'état-major en une structure à neuf bureaux (personnel et administration, renseignement, opérations, logistique, planification, S.I.C., doctrine et entraînement, budget/finances, affaires civilo-militaires), la réorganisation du bataillon de Q.G., l'élaboration de tableaux d'effectifs de crise pour l'état-major et le bataillon de Q.G. qui permettront une montée en puissance flexible et adaptée à la situation et à la mission, l'accroissement des moyens d'aide au commandement, l'élargissement du dispositif des moyens de transmission disponibles, la mise en place d'un noyau de centre de coordination des opérations aériennes, l'engagement des pays à mettre à disposition une brigade lourde et une brigade légère, l'éventuelle coopération avec l'Eurofor. www.eurocorps.org.

[977] La France et l'Allemagne ont confirmé que la brigade franco-allemande, élément du Corps européen, sera déployée en Afghanistan en août 2004 et qu'elle assurera le commandement de la force internationale d'assistance et de sécurité (Fias). Conseil de défense et de sécurité, 13 mai 2004. www.defense.gouv.fr/actualites/breves .

[978] DUFOURCQ (Jean), « Des forces multinationales de prévention pour un continent européen à réunifier », *A.F.R.I.* 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 589.

la France et l'Allemagne, a une forte dimension rhénane et est un gage de la coopération franco-allemande. L'Eurofor et l'Euromarfor, de par la position géographique et les préoccupations des trois pays fondateurs, auxquels s'est joint ultérieurement le Portugal, s'inscrivent tout particulièrement dans le cadre géopolitique méditerranéen[979]. Le groupe aérien européen résulte de la mise en commun de moyens et de la coordination des capacités militaires franco-britannique. C'est la même philosophie qui a conduit à la coordination technico-opérationnelle néerlando-belge en matière navale. C'est donc une dimension régionale qui sous-tend le développement des forces européennes qui sont « indépendantes des lourdes institutions qui tentent de structurer l'Europe et qui s'accommodent mal de projets sous-régionaux (...) »[980].

Les expériences de coopération européenne du point de vue défensif-opérationnel ouvrirent la voie à d'autres initiatives et la guerre du Kosovo a mis en évidence « l'incurie et l'impuissance des Européens »[981] à gérer une crise. Ce fut le point de départ d'une mobilisation des Etats européens dans le but de doter l'Europe d'une capacité à décider et à agir.

---

[979] Aucune zone spécifique et aucune limite ne sont assignées à l'action des Euroforces qui peuvent intervenir sur tous types de théâtres.
[980] DUFOURCQ (Jean), *op.cit.*, p. 589.
[981] BACOT-DECRIAUD (Michèle), « Vers une politique européenne commune de sécurité et de défense », in BUFFOTOT (Patrice), *op.cit.*, p. 258.

TITRE II : LA MISE EN PLACE DE FORCES REACTIVES.

Comme nous l'avons vu dans le titre I, les initiatives concrètes dans le domaine de la défense dans les années 90 ont commencé avec la création de la Brigade franco-allemande. L'évolution de l'environnement stratégique à partir de 1989 et la chute du Mur de Berlin ont conduit l'Alliance atlantique à adopter un nouveau concept stratégique au Sommet de Rome de 1991[982]. L'Alliance a mis l'accent sur la nécessité de confier des responsabilités accrues aux membres européens. L'année suivante, le traité de Maastricht institua la Politique étrangère et de sécurité commune et désigna l'Union de l'Europe Occidentale comme bras armé de l'Union européenne[983].

De son côté, l'O.T.A.N., prenant acte de cette évolution, confirma, lors du Sommet de Bruxelles de 1994[984], l'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense dont l'objectif est de consolider le pilier européen de l'Alliance atlantique. En 1996[985], les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'O.T.A.N. décidèrent d'arrangements entre l'O.T.A.N. et l'U.E.O. afin que cette dernière puisse utiliser les moyens et les capacités de l'O.T.A.N. Toutes ces initiatives allaient dans le sens d'une Europe de la défense sous influence otanienne.

---

[982] Sommet de l'O.T.A.N., *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1991, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 16-21.

[983] La déclaration de Marseille du 13 novembre 2000 entérine le transfert de l'U.E.O. dans l'U.E.

[984] Sommet de l'O.T.A.N., Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, 10-11 janvier 1994, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février 1994, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 43-46.

[985] Conseil des Ministres de l'O.T.A.N., Communiqué final, 3 juin 1996, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 181-187.

Le Sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998[986] fut à l'origine d'une évolution fulgurante de la défense européenne[987], qui fut possible grâce à un changement d'orientation de la politique britannique[988]. En effet, alors que le Royaume-Uni était traditionnellement favorable à une défense européenne sous l'égide de l'O.T.A.N.[989], à Saint-Malo, le gouvernement britannique approuva la déclaration selon laquelle :

« [l]'U.E. a besoin d'une capacité d'action autonome, reposant sur des forces militaires crédibles et les moyens de décider de leur emploi. Pour qu'elles puissent agir dans des circonstances où l'ensemble de l'O.T.A.N. ne serait pas impliqué, l'Union doit disposer de structures appropriées, d'une capacité d'analyse des situations, de source de renseignement et de moyens de planification stratégique, sans duplication inutile. »

L'année suivante, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki concrétisèrent cette avancée, d'une part, en créant de nouvelles institutions chargées de conduire les missions de Petersberg et, d'autre part, en adoptant un objectif global.

---

[986] Sommet franco-britannique, Déclaration sur la défense européenne, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1998, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 232.

[987] Selon M. Anthony Forster, différentes raisons sont à l'origine du rapprochement de vues des gouvernements français et britannique qui a abouti à la relance de la défense européenne. Tout d'abord, dans les Balkans, les Britanniques ont pris conscience de leur dépendance par rapport aux Etats-Unis et ont constaté les faiblesses de ses alliés européens. Ensuite, le Royaume-Uni a réorienté son modèle stratégique et cette révision a été encouragée par le fait que la France accepte, d'une part, qu'il ne fallait pas dupliquer les forces et, d'autre part, qu'il n'y avait en Europe ni les ressources financières ni la volonté politique de créer des capacités de défense alternatives à celles attribuées à l'O.T.A.N. Enfin, l'échec de l'U.E.O. à jouer un véritable rôle au plan militaire a mis fin à la préférence de la France d'utiliser cette organisation pour mettre en place une politique européenne de défense. FORSTER (Anthony), « Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 570-572.

[988] « Cette relance prend d'autant plus de sens qu'elle émane de deux pays européens possédant un outil de défense conventionnel et nucléaire consistant, dotés d'un statut international particulier et acceptant d'assumer les responsabilités politiques et militaires qui en découlent. Elle étonne et rassure aussi, car elle signale une convergence de vues entre deux pays que leurs positions traditionnelles sur l'Europe de la défense paraissaient opposer. » GAUTIER (Louis), « L'Europe de la défense au portant », *Politique étrangère*, 2/1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, p. 237.

[989] BISCOP (Sven), « Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense : de l'opposition au pragmatisme », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°435, février 2000, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 73-77. HOWORTH (Jolyon), « Britain, France and the European Defence Initiative », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp.33-55.

Toutefois, la P.E.S.C. reste une politique coalisée et additionnelle de politiques étrangères nationales. Elle ne s'insert pas dans un processus d'intégration qui aboutirait à une politique commune reposant sur un transfert de compétence. Dans le champ de la défense, le poids de l'Etat est prépondérant, d'une part, dans l'existence de commandement de contingent national, qui consiste à mettre en place des chaînes nationales parallèles au commandement multinational. D'autre part, la place primordiale des Etats se retrouve jusque dans la symbolique onéreuse qui consiste à « surdimentionner »[990] l'état-major de la KFOR afin d'y intégrer les personnels de tous les Etats membres. Ces deux aspects soulignent l'approche intergouvernementale qui gouverne la politique de défense européenne.

Cependant, à partir de 1999, l'Union européenne a décidé de mettre en place des capacités militaires. De nombreux organismes ont travaillé pour définir les besoins de l'U.E. afin de mettre en place une force regroupant tous les moyens militaires pour la gestion d'une crise qu'il s'agisse des forces militaires terrestres, aériennes et navales ou des capacités stratégiques indispensables. Ces moyens sont nécessaires si l'U.E. veut acquérir la capacité de « savoir », de « choisir » et de « conduire »[991]. Nous verrons dans un premier temps que l'Union européenne met peu à peu en place une force de réaction européenne (Chapitre I) mais que cette capacité d'action connaît encore des lacunes et réprésente le défi militaire que l'Union européenne doit relever (Chapitre II).

---

[990] DUMOULIN (André), JOLICOEUR (Pierre), « À la recherche de la défense de l'Europe occidentale dans l'après-Kosovo : questions de doctrine et de moyens », *Notes de recherches*, n° 14, mai 2000, CÉPÉS, Université du Québec à Montréal.

[991] Nous reprenons ici les termes du Général d'armée Kelche. KELCHE (Jean-Pierre), « Vers une force européenne de réaction rapide », *Défense nationale*, n°2, Février 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 10. Tout d'abord, pour avoir la capacité de savoir, l'Europe doit avoir des moyens de renseignements et d'analyse des situations. Ensuite, elle doit disposer d'équipes capables de proposer et planifier des solutions. Enfin, elle doit pouvoir assumer le commandement à tous les niveaux.

CHAPITRE I : LES CONDITIONS D'UNE FORCE DE REACTION EUROPEENNE.

L'Union européenne doit assumer, dans le cadre de la poursuite des objectifs de la P.E.S.C., ses responsabilités face aux crises en développant la gamme des instruments déjà disponibles et en y ajoutant une capacité militaire en vue de réaliser l'ensemble des missions de prévention des conflits et de gestion de crises telles que définies dans le Traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire les missions de Petersberg. Pour cela, il faudra aboutir à l'harmonisation des politiques nationales. Or, l'Europe demeure une juxtaposition d'Etats aux cultures et aux intérêts différents et parfois divergents. La mise en place des forces bi ou multinationales répondait à des besoins stratégiques des Etats mais, l'élaboration d'une force militaire européenne en tant que partie intégrante du processus d'intégration devra répondre à la réunion de trois critères. Tout d'abord, elle devra présenter une supériorité des gains de la coopération par rapport aux pertes de prestige et de souveraineté. Ensuite, il faudra qu'il y ait une convergence des intérêts des Etats. Enfin, l'intégration ne pourra se faire que si les « grands » Etats peuvent protéger leurs intérêts[992]. La mise en place de l'objectif global défini à Helsinki devra répondre à ces trois critères pour être synonyme d'intégration européenne.

Aux Conseils européens de Cologne, Helsinki et Nice, l'Union européenne a engagé des efforts afin d'acquérir les moyens de jouer son rôle sur la scène internationale et d'assumer ses responsabilités face aux crises, ce qu'elle n'avait pu faire pleinement en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. L'Union européenne a souhaité ajouter à la gamme des instruments déjà à sa disposition, et que nous avons vu précédemment, une capacité autonome de décision regroupant des besoins en hommes (Section I).

Pour les capacités globales, les contributions annoncées constituent un réservoir de plus de 100 000 hommes et 400 avions de combat, 100

[992] GORDON (Philip H.), « Europe's uncommon Foreign Policy », *International Security*, vol. 22, n°3, hiver 1997-1998, pp. 74-100.

bâtiments de la marine[993]. On remarquera que ces chiffres sont plus élevés que ceux retenus dans la première version du catalogue présentée à la réunion informelle d'Ecouen. L'engagement de moyens nationaux par les Etats membres relève de leurs décisions souveraines[994]. En effet « [l]es Etats membres se sont engagés, *sur une base volontaire* (italique ajouté), sur des contributions nationales correspondant aux capacités de réaction rapide identifiées pour atteindre l'objectif global. ». Chaque Etat est donc libre de déterminer les forces qu'il mettra à disposition, montrant ainsi sa détermination à contribuer à une composante de la défense européenne. Cependant, la définition de l'objectif global fut en grande partie l'œuvre des grands Etats qui imposèrent leurs vues sur la forme et le fond. Les contributions apportées reflètent le poids important des grands Etats européens. La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie apportent sur le papier 50 000 hommes et une forte proportion d'avions et de navires. Cependant, l'Union devra aussi combler ses lacunes en matière de capacités stratégiques (Section II).

---

[993] « Déclaration de la conférence d'engagement de capacités militaires de l'U.E. », Bruxelles, 20 novembre 2000, *Documents d'actualité internationale*, n°1 janvier 2001, La Documentation française, Paris, p.17.
[994] *Op.cit.*, p.17.

Section I : Les besoins en hommes.

Plusieurs documents de réflexion ont été élaborés afin de mettre en place l'objectif global annoncé à Helsinki et par lequel l'U.E. s'est engagée à être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai inférieur à 60 jours et de soutenir pour une durée d'au moins un an des forces pouvant aller jusqu'au niveau d'un Corps d'armée, c'est-à-dire 60 000 hommes. Par la suite, les Etats ont proposé leur contribution afin d'atteindre cet objectif. Différents groupes de travail ont collaboré à l'évaluation des besoins de l'Union.

Le Comité Politique et de Sécurité intérimaire (C.O.P.S.i) [995], lors de sa réunion du 14 mars 2000, a proposé un document de réflexion[996] sur l'élaboration de l'objectif global devant servir de base aux futurs travaux des groupes travaillant dans ce domaine. Il revenait au Conseil « Affaires générales » de préciser les objectifs à atteindre afin que l'U.E. puisse mener des opérations concrètes en ayant ou non recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. Le document de réflexion commence par préciser les principales étapes à respecter afin d'arriver à une définition claire et précise de l'objectif global. En conclusion de ce document de réflexion, différentes pistes ont été données pour la poursuite des travaux : le C.O.P.S.i. a recommandé un accord sur une description générale du contexte stratégique et les caractéristiques des forces et sur les principales hypothèses de planification. Cette méthodologie devait permettre de préparer les travaux concernant l'établissement détaillée des forces nécessaires, d'analyser les besoins par rapport à ceux existants déjà, d'entamer un dialogue avec les alliés non membres de l'U.E. afin qu'ils fournissent des contributions supplémentaires. Enfin, il a été rappelé que l'ensemble de ces travaux devait être mené en collaboration avec l'O.T.A.N.

---

[995] La décision concernant la création d'un C.O.P.S.i. a été adoptée lors du Conseil « Affaires Générales » du 14 février 2000. Décision 2000/143/P.E.S.C. du Conseil portant création du comité politique et de sécurité intérieure, 14 février 2000, *J.O.C.E.* n°L49, 22 février 2000, p.1.

[996] BOYER (Yves), « L'Union européenne et sa défense : des lendemains qui chantent ou une nouvelle « Tour de Babel »... ? », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 556.

Cette première approche a été suivie par la mise en place, lors de l'été 2000, de trois groupes de travail qui ont évalué les besoins européens selon divers scenarii[997] sans qu'il n'ait jamais été essayé de regrouper ces différents groupes de travail. Lors du Sommet de Washington d'avril 1999, l'O.T.A.N. a lancé la « Defense Capabilities Initiative »[998] (D.C.I.) afin d'identifier les forces et les moyens que les Alliés peuvent mettre en

---

[997] En 1999, l'U.E.O. avait déjà fait l'inventaire des « moyens et capacités disponibles pour des missions européennes de gestions des crises » qui étudiait différents aspects. Ces différents problèmes ont été de nouveau soulevés lors de l'élaboration de l'objectif global. L'inventaire conclut que l'U.E.O. dispose de forces suffisantes pour être en mesure de conduire des opérations dans toute la gamme des missions de Petersberg. Conseil des ministres de l'U.E.O., Déclaration de Luxembourg, 23 novembre 1999, *Documents d'actualité internationale*, n°7, 1er avril 1999, La Documentation française, Paris, pp. 269-271.
Lors de la réunion des ministres de la défense de l'U.E. à Sintra le 28 février 2000, il a été décidé, dans l'annexe concernant l'élaboration de l'objectif global, qu'il devait être tenu compte de l'audit sur les moyens et capacité effectué par l'U.E.O. « Les résultats de cet inventaire montrent que les Européens possèdent, *en principe*, les niveaux de forces et ressources nécessaires pour préparer et mettre en œuvre des opérations militaires » (italique rajouté). Mais le rapport général précise que des efforts urgents doivent porter, d'une part, sur le plan des capacités collectives et, d'autre part, sur le plan des forces et des capacités opérationnelles. Dans le premier cas, la priorité concerne le renseignement stratégique et la planification stratégique. Dans le second, il s'agit, entre autres, de la disponibilité, de la déployabilité, de la soutenabilité et des états-majors d'opérations et de forces multinationaux interarmées. Réunion informelle des ministres de la Défense de l'U.E., *Europe de la défense, Documents*, 2001, D.I.C.O.D., Ministère de la Défense, p. 20.

[998] L'initiative sur les capacités de défense a été approuvée par les chefs d'Etats et de gouvernements lors du sommet de l'O.T.A.N. qui s'est tenu à Washington les 23 et 24 avril 1999. La D.C.I. visait à lancer les travaux de transformation de l'O.T.A.N. rendus nécessaires par la définition d'un nouveau concept stratégique. L'amélioration des capacités concerne cinq domaines principaux : les C3, le déploiement et la mobilité des forces, le soutien et la logistique, l'efficacité de l'engagement des forces, la capacité de survie des forces engagées associée aux questions d'infrastructure. Les Européens semblent vouloir privilégier le cadre de la D.C.I. pour développer au sein de l'O.T.A.N. les capacités européennes de défense nécessaires à la concrétisation de la P.E.S.D. Ce mécanisme permet, en outre, d'associer la France. Concept stratégique de l'Alliance, Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Washington, 23 et 24 avril 1999, Bureau de l'information et de la presse de l'O.T.A.N., Bruxelles.
Les plus grandes difficultés concernent deux aspects principaux : d'une part, le développement de certaines capacités clairement définies et, d'autre part, l'harmonisation des domaines de planification au sein même de l'O.T.A.N. Toutefois, ces capacités ne sauraient être constituées sans la volonté des Etats membres de l'Organisation de se doter des ressources adéquates et sans l'acceptation par ces Etats de partager la technologie déjà acquise. Si les Etats ne consacrent pas une plus grande part de leur budget à la défense, il semble difficile de combler ces lacunes.

commun[999]. Elle conduit à prôner, pour les Européens, une restructuration de leurs forces et l'augmentation de leurs dépenses de défense. De son côté, l'Union Européenne a chargé le groupe de travail sur le headline goal (G.T.H.G.) de l'organe militaire intérimaire[1000] d'évaluer les besoins de l'UE selon les différentes situations. Le groupe de travail ad hoc U.E.-O.T.A.N. devait coordonner les travaux de la D.C.I. et ceux du G.T.H.G.

Tous ces groupes de travail ont permis d'aboutir à un catalogue des forces et capacités de l'Union européenne. Nous verrons dans un premier temps les contributions que chaque Etat apportera à la force de réaction européenne (§1) puis, dans un second temps, les modalités de participation des Etats européens membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. au renforcement de la force de réaction européenne (§2).

§1. Les contributions des Etats et le problème de la disponibilité des forces.

Lors de la réunion informelle des ministres de la défense qui s'est tenue à Ecouen le 22 septembre 2000[1001], le ministre français de la défense Alain Richard, en tant que représentant de la présidence française de l'Union européenne, a annoncé que l'organe militaire intérimaire de l'U.E.

---

[999] Sur les 58 domaines recensés, des améliorations possibles ont été identifiées dans les secteurs suivants : aptitude au déploiement et mobilité, à mener une action prolongée et logistique, engagement effectif, capacité de survie des forces et infrastructure, systèmes de commandement, de contrôle et d'information Il est à noter que ces lacunes se rapprochent de celles relevées par l'inventaire établi par l'U.E.O. qui avait noté l'amélioration nécessaire dans les domaines du renseignement et de la planification stratégique, de la disponibilité et de la mobilité stratégique, de l'aptitude au déploiement et à mener une opération prolongée, des états-majors d'opération et de force (ce qui rejoint les besoins en matière de commandement, de contrôle et d'information). RAPSON, « Building the means and capabilities for crisis management under the C.E.S.D.P. », Assemblée de l'U.E.O., Document A/1715, 4 décembre 2000.

[1000] L'organe militaire intérimaire a été créé lors du C.A.G. des 14 et 15 février 2000. Il est composé de représentants des chefs d'état-major des armées des Etats membres. C.A.G. Bruxelles, *Documents d'actualité internationale* n°9, 1er mai 2000, La Documentation française, Paris, pp. 369-374.

[1001] Compte-rendu de la réunion informelle des ministres de la Défense de l'U.E., Ecouen, 22 septembre 2000, *La politique étrangère de la France*, Septembre-octobre 2000, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 146-148.

avait établi une première version d'un catalogue de forces et de capacités et exposé les quatre hypothèses de bases qui permettront à l'U.E. de couvrir l'ensemble des missions de Petersberg : il s'agit de la séparation par la force de parties belligérantes, de la prévention des conflits, de l'aide humanitaire et de l'évacuation des ressortissants[1002]. Selon cette première version du catalogue, s'agissant des forces terrestres, l'objectif devra sûrement être plus proche de 80 000 hommes que des 60 000 annoncés ; pour les forces aériennes, 300 à 350 avions de combat devraient être nécessaires ; s'agissant des forces navales, les besoins s'élèveraient à 80 bâtiments. Le catalogue de forces et de capacités établi par l'organe militaire intérimaire a permis de dresser la liste des contributions des Etats lors de la conférence d'engagement de capacités à Bruxelles, le 20 novembre 2000[1003]. Le Conseil, élargi aux ministres de la Défense, a adopté la « déclaration d'engagement de capacités militaires »[1004]. Cette conférence a été la première étape du processus pour le renforcement des capacités militaires de l'U.E. qui devrait permettre d'atteindre l'objectif global fixé pour 2003[1005].

Les contributions recueillies dans le Catalogue de forces constituent un réservoir d'environ 100 000 hommes. Toutefois, ces chiffres restent virtuels et sont insuffisants pour les missions de Petersberg les plus exigeantes. En effet, la répartition des forces armées doit s'entendre d'un tiers pour le soutien logistique, un tiers pour les forces d'appui tactique et un tiers pour les forces de manœuvre ou de combat. Or, sur 100 000

[1002] Il pourrait s'agir d'une mission légère de type humanitaire après une catastrophe naturelle.

[1003] La méthode de travail pour le headline goal s'est inspirée de celle proposée dans le Food for thought paper, un document préparé par le Royaume-Uni qui fut présenté à la réunion informelle des ministres de la Défense de l'U.E. de Sintra le 28 février 2000. RUTTEN (Maartje), « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n°51, avril 2002, Institut d'études de Sécurité de l'Union européenne, Paris, pp. 111-116.

[1004] « Déclaration de la conférence d'engagement de capacités militaires de l'U.E. », Bruxelles, 20 novembre 2000, *Documents d'actualité internationale*, n°1 janvier 2001, La Documentation française, Paris, pp. 16-18.

[1005] Lors d'une visite en France, le secrétaire général de l'O.T.A.N., Lord Robertson, a déclaré : « L'Europe a des forces considérables sur le papier mais n'en a guère qui peuvent être déployées.... Une armée sur papier ne sert à rien. C'est un tigre en papier et un gaspillage de l'argent des contribuables ». « O.T.A.N. : visite de Lord Robertson en France... », *Nouvelles Atlantiques*, n°3223, 3 août 2000, p.3.

soldats, si un tiers seulement, soit un peu plus de 30 000, est affecté aux forces de combat, cela se révèlera insuffisant pour les missions des forces de combat pour la gestion des crises. Il faut ajouter à cela la durée des missions. Les forces devront être capables de mener des opérations d'une durée allant jusqu'à un an. Les troupes devront donc être relayées et remplacées. Sur des missions de longue durée, le renouvellement des soldats se fait en général au bout de six mois. Donc, si l'on retient un chiffre de 100 000 hommes comme l'a décidé le Conseil européen de Cologne, il faudrait en fait rassembler le double afin d'avoir à disposition les hommes en opération pour un tiers, les hommes en entraînement mais hors opération pour un tiers et ceux qui seraient à l'entraînement et immédiatement disponibles pour le dernier tiers[1006]. Lors de la réunion informelle d'Ecouen, Alain Richard a déclaré que les effectifs de la future force de réaction rapide devaient être revus à la hausse, jusqu'à 230 000 hommes, ces effectifs supplémentaires devant être nécessaires pour les missions militaro-humanitaires[1007].

Il semble donc que les chiffres retenus soient inadéquats d'une part, pour les missions les plus exigeantes puisque le nombre de soldats disponibles ne sera pas suffisant pour des missions de combat et, d'autre part, pour les missions de longue durée qui exigent un renouvellement des troupes tous les six mois. Le contexte international laisse penser que ce sont les missions de longue durée, mission de type KFOR (qui pourrait correspondre à une mission de Petersberg en tant que mission de maintien de la paix), qu'il faut envisager pour l'emploi de la capacité militaire. Les opérations les plus exigeantes sont celles relevant de la défense collective. Or, l'U.E. n'a aucune compétence en ce domaine puisque lors de l'absorption de l'U.E.O., la fonction défense collective contenue dans l'article

---

[1006] HEISBOURG (François), « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot,* n° 42, Septembre 2000, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe Occidentale, Paris, p.87.

[1007] « Il faut tenir compte des cycles opérationnels des unités, ou, en langage claire, du fait que pendant que X milliers d'hommes stationnent sur le terrain, d'autres se préparent à les relever tandis que d'autres enfin rentrent de mission et se reposent avant de se reconditionner. Dès lors, le besoin s'élèverait, pour les forces terrestres, à plus de 200 000 hommes ». RICHARD (Alain), Discours du Ministre français de la Défense devant le Parlement Européen à Strasbourg, le 24 octobre 2000, *D.I.C.O.D.,* Ministère de la Défense, p. 145.

V du Traité de Bruxelles n'a pas été incorporée. Il faudra pour résoudre ces opérations faire appel à d'autres organismes, comme l'O.T.A.N., ou compter sur l'intervention individuelle des Etats, comme les Etats-Unis en Afghanistan[1008].

Il est important d'étudier le système militaire des différents Etats européens afin de voir ceux qui se sont adaptés en vue de remplir l'objectif global et de démontrer que cette démarche reste nationale et ne s'inscrit pas autour d'un consensus européen.

Le ministre français de la Défense Alain Richard, a déclaré que la France devrait fournir, tout comme la Grande-Bretagne, 12 000 hommes maximum, 12 bâtiments pour les moyens navals dont le porte-avion Charles De Gaulle, 75 avions de combat et 22 avions embarqués sur le groupe aéronaval[1009]. Concernant les capacités clés, la France a annoncé sa contribution dans trois domaines principaux. Tout d'abord, en matière de commandement, il s'agit d'états-majors de niveau stratégique, opératif et tactique et de moyens projetables de communication. Ensuite, pour le renseignement, la France interviendra au niveau des capacités d'imagerie satellitaire avec les stations de théâtre Hélios et les moyens de

---

[1008] La question des contributions éventuelles à la campagne américaine a divisé l'Union européenne. Après que la Présidence belge eut annoncé une participation unanime des Quinze à l'envoi d'une force européenne sous la bannière U.E. en Afghanistan, il y eut multitudes de mises au point nationales confirmant le caractère ad hoc des participations hors du champ institutionnel. Malgré une déclaration commune faite par la Présidence, les Etats membres ne purent donc se mettre d'accord sur les modalités d'une intervention, témoignant ainsi de la difficulté d'élaborer une politique commune. BENOIT (Loïck), « La défense européenne au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 », *Défense nationale*, décembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 86-92. Selon M. Julian Lindley-French, la guerre en Afghanistan a montré la nécessité de déployer sans délai des forces spéciales de réaction immédiate de format plus restreint que la force de réaction rapide européenne. Selon lui, l'Europe devrait se concentrer sur le financement de forces d'élites spéciales d'environ 5000 hommes. Colloque de l'Assemblée de l'U.E.O. sur le thème « Doter l'Europe des équipements nécessaires pour les opérations de gestion de crise », Madrid, 5 mars 2002.

[1009] Communiqué du ministère de la Défense, Recueil de documents, 1er séminaire interarmées des grandes écoles militaires, *D.I.C.O.D.*, France, p. 139. Selon le Général d'armée Kelche, « le volume de certaines capacités offertes, notamment stratégiques ou aériennes, est sensiblement supérieur à la moyenne des propositions des autres pays. (...) La France s'est donné les moyens de jouer un rôle important dans la gestion militaire des crises dans un cadre européen. » KELCHE (Jean-Pierre), audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, Recueil de documents p. 139.

reconnaissance et de surveillance de champ de bataille[1010]. Enfin, concernant la mobilité, elle mettra à disposition 29 avions à long et moyen rayons d'action et deux grands bâtiments amphibies. La totalité des moyens français pourra être déployée dans le délai imparti de 60 jours et être maintenue sur le théâtre d'opérations pour au moins une année ; seul le groupe aéronaval ne pourra être déployé qu'au maximum six mois.

La France a aussi annoncé[1011] la poursuite d'efforts nationaux sur différents points. En matière de moyens d'imagerie satellitaire[1012], elle disposera en 2004 de stations de théâtre améliorées d'exploitation d'images dotées de capacités de très haute définition et de cadences de renouvellement accrues. Elle souhaite offrir une capacité de drones tactiques plus performants, y compris un système moyenne altitude et longue endurance ainsi que des nacelles de reconnaissance de nouvelle génération pour améliorer ses moyens de reconnaissance aéroportés. Pour les communications satellitaires, des capacités augmentées en matière de débit et de protection sont prévues sur le programme Syracuse III[1013]. La France désire s'équiper de nouveaux armements de précision et de missiles de croisière, y compris sur porte-avions. Elle souhaite renforcer ses capacités de projection de force à partir de la mer et mettre en service, en 2006, le Rafale au standard F2 et améliorer ses moyens de projection amphibie. Enfin, elle prévoit d'acquérir des moyens de détection des agents biologiques[1014]. La loi de programmation militaire 2003-2008[1015] prend en considération les nouveaux besoins et réduit le nécessaire redressement de l'effort national de défense. L'une des décisions les plus importantes concerne la construction d'un second porte-avions qui est nécessaire afin

---

[1010] « Elle (la France) tient aussi à la disposition de l'Union des moyens de reconnaissance et de surveillance du champ de bataille tels que les Mirage IV et le système héliporté Horizon. » Communiqué du Ministère de la Défense, 22 novembre 2000, Recueil de documents, *id.* p. 140.

[1011] RICHARD (Alain), Discours pour la présentation du projet de loi de finances pour 201 à l'Assemblée Nationale, 6 novembre 2000, *id.*

[1012] BOUCHERON (Jean-michel), « Projet de loi de finances pour 2002- rapport spécial Défense », Les Documents législatifs de l'Assemblée nationale, n°3320, 14 novembre 2001, pp. 119-122.

[1013] Id., pp. 123-125.

[1014] Récapitulatif de la contribution française, 1er séminaire interarmées des grandes écoles militaires, D.I.C.O.D., Paris, 2001, pp. 38-39.

[1015] Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003-2007, Loi n°2003-73, *J.O.,* 27 janvier 2003.

d'assurer une permanence en mer du groupe aéronaval[1016]. Pour le construire, la France envisage de coopérer avec le Royaume-Uni qui souhaite disposer de deux porte-avions qui devraient être prêts en 2012 et 2015. Cette option ne serait pas sans conséquence puisqu'elle influencerait le choix de la propulsion. Un partenariat industriel et opérationnel avec la marine britannique ne serait avantageux que si le choix se faisait sur la propulsion classique et non nucléaire car il permettrait de réaliser des économies d'échelle. Lors de la rencontre du 9 juin 2004, les ministres français et britanniques de la Défense ont annoncé que l'option d'une propulsion classique était retenue[1017]. Ce choix doit ouvrir des perspectives de coopération avec le Royaume-Uni[1018]. Si un porte-avions est un outil indispensable à la politique de défense française, la perspective d'une coopération industrielle avec les Britanniques sera une grande avancée pour la P.E.S.D. Cette volonté de développement de la politique européenne de défense se retrouve dans les orientations de la loi de programmation militaire. Cette loi devrait permettre de conforter et de mener à son terme la réforme des armées engagée en 1996 qui concerne principalement les personnels.

En effet, tirant les leçons de la première Guerre du Golfe, le Président de la République française Jacques Chirac a décidé, le 22 février 1996[1019], de professionnaliser l'armée française[1020]. Ce choix reflète les ambitions que

---

[1016] Un second porte-avions est nécessaire parce que le Charles de Gaulle subit régulièrement des périodes d'entretien de longue durée pendant lesquelles la France ne dipose plus de porte-avions. Le Charles de Gaulle n'est disponible avec sa pleine capacité opérationnelle que 60% du temps. Un second porte-avions permettrait de répondre, en permanence et sans délai, aux besoins et d'entraîner les pilotes de façon continue. *Cols Bleus*, n°2654, 29 mars 2003.

[1017] www.defense.gouv.fr/marine/batiments/secondpa/f_present.htm.

[1018] « La concomitance du programme britannique et du projet français offre une opportunité unique de coopération européenne majeure dans le domaine naval. » *Rapport d'information déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le mode de propulsion du second porte-avions*, Assemblée nationale, n°1196, 5 novembre 2003, p. 29.

[1019] Intervention du Président Chirac, réforme de la défense nationale, 22 février 1996, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 216-225.

[1020] La crise du Kosovo a permis de tirer les premiers enseignements de ce choix. Les unités opérationnelles de l'armée de l'air et de la marine ont été professionnalisées en premier ce qui a permis un appui pour la projection des forces à partir de la mer ou de plates-formes aéronautiques européennes. L'armée de terre s'est retrouvée, en revanche, dans une situation plus délicate parce qu'elle

la France entend avoir sur la scène internationale et la place qu'elle souhaite occuper dans la capacité militaire de l'U.E. Lors de la mise en place de la capacité militaire de l'U.E. prévue pour 2003, seulement huit des 15 Etats membres ont une armée entièrement professionnelle[1021]. Les autres Etats membres ont des forces mixtes s'appuyant sur la conscription. Or, pour des raisons politiques et vis-à-vis de l'opinion publique, les appelés ne peuvent être sollicités que pour la défense collective. Les missions de Petersberg, quant à elles, nécessitent le recours à des professionnels.

Mais, les crédits alloués à la défense française suscitent diverses critiques de la part des militaires se plaignant de ne plus avoir les moyens de tenir leur place sur la scène européenne. La réforme devant aboutir à la modernisation de l'armée n'a pas été appuyée par le Ministère de

---

n'était qu'à mi-parcours de son processus de professionnalisation. La loi de programmation militaire 1997-2002 fixait, à l'armée de terre la capacité, à l'horizon 2015, de projeter 30 000 hommes sur un théâtre pour une durée d'un an avec des relèves partielles tandis que 5 000 hommes relevables pourraient être engagés sur un autre théâtre. En 1999, la France entretenait hors métropole une force d'environ 21 000 soldats de métier dont 16 000 renouvelables. L'armée de terre avait donc dépassé la limite de ses capacités de projection au stade de la professionnalisation où elle était. L'un des principaux problèmes, tant que le processus n'était pas fini, résidait dans la contrainte à engager simultanément des effectifs importants sur plusieurs théâtres d'opérations. La réforme décidée au travers de la loi de programmation 1997-2002 devait être achevée à la fin 2001. A cette date, la France doit avoir une armée disposant d'une gamme complète de moyens de renseignement, de commandement et de communication et offrant un réservoir de forces terrestres projetables de plus de 20 000 hommes, une force aérienne de combat projetable de 100 avions et des capacités navales polyvalentes. De 1996 à 2002, les effectifs militaires sont passés de 498 000 à 355 000 et le service militaire a même été arrêté avec un d'avance sur le calendrier initial. Les débats qui ont entouré la professionnalisation exprimèrent la crainte de la dissolution du lien armée-nation. Le « rendez-vous citoyen » de trois jours mis en place en 1997, puis « l'appel de préparation à la défense » réduit à une seule journée sont le seul moyen de garder un minimum ce lien. La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a suspendu l'appel sous les drapeaux à partir de 2003. Afin de maintenir le lien armée-Nation, élément fondateur de la cohésion nationale, la loi prévoit la convocation des jeunes pour une journée d'appel à la préparation à la défense au cours de laquelle ils reçoivent une information sur les enjeux, les moyens et l'organisation de la défense. *Comprendre la défense*, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Economica, Paris, 2ème édition, 2002, pp. 262-3. CARMONA (Robert), « Le lien entre la nation et son armée », *Défense nationale*, mars 2002, éditeur, Paris, pp. 166-170. La fin du recours à la conscription obligea le recrutement massif : 47 975 postes de militaires de rang, 27 171 volontaires et 9276 civils. MERCHET (Jean-Dominique), « La professionnalisation des armées », *Regards sur l'actualité*, n°281, mai 2002, La Documentation française, Paris, p.55.

[1021] Les pays qui ont une armée professionnelle sont la France, le Royaume-Uni, le Portugal, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, l'Espagne et l'Irlande.

l'Economie et des Finances et, dès 1996, on a assisté à une réduction des crédits d'équipement. Entre 1996 et 2002, ces diminutions ont abouti à un écart d'environ 13 milliards d'euros par rapport à la loi de programmation initiale[1022]. En ne consacrant que 1,77% de son PIB à la défense, la France ne peut prétendre au maintien de son rôle sur la scène mondiale[1023].

La loi de programmation militaire 2003-2008[1024] est déterminée par le nouveau contexte stratégique dominé par le terrorisme et l'ambition de la France de doter l'Union européenne d'une dimension militaire tout en renforçant l'O.T.A.N. Il est important de remarquer que cet objectif clairement affirmé[1025] passe d'abord par le rétablissement des capacités françaises, donc purement nationales, dans quatre domaines prioritaires. Il s'agit de la pérennisation de la dissuasion nucléaire qui reste la « garantie essentielle de sécurité en dernier ressort face à la poursuite de la prolifération constatée dans le monde »[1026]. Le deuxième choix stratégique concerne le renforcement de l'autonomie de décision et d'action de la France grâce à la mise à niveau des capacités en matière de renseignement et de commandement[1027]. En troisième lieu, la France veut développer ses capacités de projection et d'action en réalisant une chaîne complète de commandement, du niveau stratégique au niveau tactique. Enfin, la quatrième ligne de force concerne la projection, c'est-à-dire la capacité à engager des forces, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe. Ce projet dégage des moyens financiers, humains et capacitaires devant

---

[1022] MERCIER (Philippe), « Armée : le déclin annoncé », *Libération*, 12 février 2002. Cet écart de 16% par rapport au budget initialement prévu représente une année de réalisation d'équipements. Le Général Mercier est ancien chef d'état-major de l'Armée de terre.

[1023] Parmi les pays européens, seule la Grande-Bretagne consacre 2,3% de son P.I.B. à l'effort de défense, les Etats-Unis, quant à eux, investissent 2,87% de leur P.I.B. dans leur défense. HANLEY (David), « Vers l'Europe à contrecœur ? », in BUFFOTOT (Patrice), *op.cit.*, p. 186.

[1024] Le budget de la défense pour 2004 s'élève à 32,4 milliards d'euros et bénéficie d'une hausse de 4,3%. *Le Figaro*, 5 novembre 2003.

[1025] « Cette loi de programmation concerne aussi notre place dans l'environnement international. Nous devons renforcer notre capacité d'agit militairement dans les dimensions européennes ou transatlantiques (...). » ALLIOT-MARIE (Michèle), « Loi de programmation : une ambition pour la France, pour l'Europe », *Défense nationale*, janvier 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 12.13.

[1026] Id., p. 3.

[1027] La ministre de la Défense explique ce choix en affirmant que « nos forces ne sauraient être réduites à un rôle d'exécution d'options définies sans notre consentement ». Id.

permettre à la France d'affirmer sa position nationale et internationale au sein de l'U.E. et de l'Alliance atlantique.

Enfin, dans le cadre de sa participation aux organismes de défense, la France doit résoudre la difficulté de la représentation au sein des états-majors multinationaux sur les théâtres extérieurs. En effet, ces postes doivent être occupés par des officiers du grade de lieutenant-colonel parlant couramment l'anglais. Or, les problèmes d'effectifs font qu'il n'y a pas assez de ces officiers pour combler les postes dans les états-majors multinationaux et dans les états-majors nationaux.

Le Royaume-Uni a annoncé qu'il mettrait à disposition 12 000 hommes, 18 navires et 72 avions. L'armée britannique est depuis longtemps une armée professionnelle[1028]. En 1998, le Royaume-Uni a décidé de réviser sa stratégie globale de défense pour faire face aux défis du XXIème siècle[1029]. Cette nouvelle orientation repose sur un ajustement des capacités de première ligne pour tenir compte des nouvelles menaces, ainsi que sur un programme d'équipement des forces armées britanniques qui devront opérer avec un maximum de flexibilité[1030]. Un aspect essentiel du programme de modernisation est l'intervention conjointe de plusieurs armées. En consacrant une part supérieure de son P.I.B. aux affaires militaires par rapport à ses partenaires européens, la Grande-Bretagne exerce un certain leadership sur la défense en Europe et cela lui permet aussi de rester l'un des partenaires privilégiés des Etats-Unis. Ainsi, lors de l'offensive en Afghanistan, la Grande-Bretagne a été le seul pays à se

---

[1028] Pour plus de renseignements voir le site du ministère britannique de la défense www.mod.uk .

[1029] Le bilan stratégique de la défense a été mené à l'initiative de George Robertson, Ministre de la Défense, à partir de mai 1997. Ce bilan définit les axes essentiels de la politique militaire des travaillistes. Ministry of Defence, « Modern Forces for the Modern World », *Strategic Defence Review*, Cm 3999.

[1030] « Des opérations de projection des forces, comme celles entreprises contre l'Irak en décembre dernier, ou au Kosovo, constituent précisément le type d'engagement prévu dans la R.S.D. et en fonction duquel nous avons déterminé la nouvelle structure de nos forces armées ». *Defence White Paper*, 1999, cap 1, § 11.

présenter aux côtés des Etats-Unis, mettant de côté l'esprit de Saint-Malo[1031] au profit de sa relation privilégiée avec l'allié transatlantique.

L'Allemagne doit fournir 13 500 hommes, 20 navires, 93 avions et deux hôpitaux de campagne[1032]. L'armée allemande n'a pas encore réalisé la réforme lui permettant de tenir compte des nouvelles exigences en matière de politique de sécurité après la disparition de la confrontation Est-Ouest et reste dominée par l'éventualité d'une agression d'envergure en Europe centrale. Toutefois, cette réflexion a été entreprise en 2000 sous l'égide d'une Commission « Sécurité commune et avenir de la Bundeswehr ». S'inspirant des orientations internationales et des expériences vécues, il apparaît qu'un système intégrant militaires de carrière, militaires sous contrat, appelés du contingent et réservistes devrait être retenu[1033].

L'Italie a été marquée par la fin de la Guerre Froide qui, accompagnée de l'émergence d'une volonté nationale d'assumer un rôle de premier plan dans le nouveau contexte international, a orienté les choix des responsables italiens pour la réforme des forces armées italiennes. Il a été décidé, au début des années 90, d'engager un processus de réorganisation et de restructuration de l'outil de défense à partir d'un nouveau modèle d'armée reposant toujours sur la conscription mais incluant une importante composante de professionnels. Depuis 1999, pour des raisons qui se rapprochent de celles des Pays-Bas, à savoir les limites de l'emploi opérationnel et la chute démographique, le gouvernement poursuit un modèle d'armée totalement professionnalisée. L'objectif est d'acquérir, puis de maintenir, des capacités permettant une pleine participation aux développements de la politique de défense et de sécurité élaborés par l'Union Européenne mais aussi au sein de l'O.T.A.N. Pour atteindre cet

---

[1031] Lors du sommet européen informel de Pörtschach des 24 et 25 octobre 1998, Tony Blair a relancé le débat sur le développement d'une identité européenne de défense en déclarant que l'Europe devait se doter d'une capacité militaire. La déclaration de Saint-Malo des 3 et 4 décembre 1998 adoptée à l'issue d'un sommet franco-britannique a confirmé cette tendance.

[1032] *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 novembre 2000.

[1033] Pour en savoir plus, site du ministère de la défense allemand www.bundeswehr.de .

objectif, les réformes doivent s'accompagner d'un effort financier important[1034]. L'Italie a déclaré qu'elle fournirait 12 000 hommes, 19 navires et 70 avions à la force de réaction rapide européenne.

L'Espagne a annoncé une participation de 6 000 hommes, d'un quartier général de division, d'une brigade, de navires amphibies, d'unités de surface, de deux escadrons de chasseurs-bombardiers et d'un escadron de transport[1035]. Depuis 1993, les forces armées espagnoles ont commencé à mettre en place un projet FAS 2000 qui est un modèle mixte dans lequel les militaires de rang sont composés en partie de militaires professionnels et en partie de conscrits. Une étude de la Commission mixte Congrès-Sénat espagnol a établi que l'ensemble des forces armées devait atteindre progressivement entre 102 et 120 000 hommes avant le 31 décembre 2001, date prévue pour la disparition de la prestation du service national. La restructuration de l'armée de terre espagnole a permis la transformation d'une armée spécialement conçue pour la défense du territoire national en une armée projetable[1036]. Entre 1997 et 2000, l'Espagne a su normaliser sa présence dans les organismes internationaux de sécurité et de défense, en particulier l'Alliance atlantique[1037], substituer au modèle de conscription un modèle basé sur une armée professionnelle[1038] et moderniser son matériel et ses structures.

Le Portugal a annoncé la participation d'environ 1 000 hommes. Pour ce pays, l'après guerre froide a entraîné de nouvelles missions pour les forces armées portugaises. Le Portugal se trouve au confluent de trois « communautés » : tout d'abord, l'O.T.A.N. pour sa sécurité, ensuite l'Union européenne pour les relations économiques et les affinités politiques et

---

[1034] La dépense de défense italienne ne représente que 45% de celle de l'Allemagne, 43% de celle de la France et 34% de celle du Royaume-Uni. Chiffres trouvés sur le site du Ministère de la défense français et sur le site italien www.difesa.it.

[1035] *El Pais*, 21 novembre 2000.

[1036] Pour plus de renseignements voir le site du ministère espagnol de la défense www.mde.es .

[1037] L'Espagne a incorporé la structure militaire intégrée de l'O.T.A.N. le 1er septembre 1999.

[1038] Memoria de la VI legislatura (1996-2000), Ministère de la Défense, Madrid, « The Professionnals », *Jane's Defence Review*, 31 mai 2000, pp. 21-35.

enfin la communauté des peuples lusophones au niveau culturel. Le Portugal souhaite avant tout parer les éventuelles menaces contre l'indépendance de son territoire mais est conscient du rôle qu'il doit jouer au niveau international. Depuis les années 90, les forces portugaises ont été employées pour de nouvelles missions qui revêtent une nature institutionnelle. Ce sont des tâches de gestion de crises, de maintien de la paix, des opérations humanitaires ou de coopération, exécutées hors des frontières nationales, par des forces conjointes ou combinées, intégrées ou non dans des organisations internationales. Afin d'améliorer son efficacité opérationnelle, le Portugal a décidé d'une part, d'adopter un nouveau modèle de forces armées aux effectifs réduits, avec un petit nombre de grandes unités et, d'autre part, de passer à une professionnalisation croissante[1039]. Ainsi, à l'horizon 2002, les armées portugaises sont fortes de 43 000 soldats[1040].

Les Pays-Bas doivent fournir 5 000 hommes. Depuis 1991, l'armée néerlandaise a connu de profondes transformations qui ont conduit à la professionnalisation des armées et à la multiplication des opérations extérieures. En 1993, le deuxième Livre Blanc[1041] a recommandé la suspension du service militaire obligatoire à partir du 1er août 1996[1042]. Les raisons principales de cette décision ont été la volonté d'augmenter la disponibilité opérationnelle et de réduire les inégalités pour les jeunes. Le troisième Livre Blanc publié en novembre 1999, rédigé pendant la crise du Kosovo, est fortement marqué par le contexte international. La puissance aérienne gagne en importance et le gouvernement a décidé d'augmenter le personnel disponible dans les unités opérationnelles parce que le rythme des missions à l'étranger est de plus en plus soutenu. Les forces terrestres professionnelles sont souvent projetées dans des opérations de crise de courte ou longue durée. Les 70 000 militaires néerlandais sont entraînés

---

[1039] Loi n°174/99 sur le service militaire du 21 septembre 1999 complétée par le décret-loi n°289/2000 du 14 novembre 2000.
[1040] Pour plus de renseignements voir le site du ministère portugais de la défense www.mdn.gov.pt .
[1041] Le premier Livre Blanc de cette décennie avait été publié en 1991 et avait pour mots-clés réduction et restructuration.
[1042] Il faut bien souligner que la décision a été la suspension et non la suppression de la conscription, ce qui permet au gouvernement néerlandais de conserver la possibilité légale de le réactiver.

pour une guerre traditionnelle et pour des opérations de crise : interventions et maintien de la paix dans le cadre de l'O.T.A.N. ou des futurs organismes européens[1043]. A l'origine, les Pays-Bas étaient sceptiques vis-à-vis de la P.E.S.C. et ont toujours eu le souci de la lier avec l'O.T.A.N. L'inscription de cette coopération dans le Traité de Nice les a rassurés mais ils souhaitent préserver leur lien transatlantique[1044]. Ainsi, début 2002, le gouvernement des Pays-Bas a décidé de participer au projet d'avion américain Joint Strike Fighter de Lockheed pour remplacer sa flotte d'avions de combat F-16. Afin de justifier son choix, le ministre des Affaires étrangères Jozias Van Aarsten a déclaré que ce n'est pas une décision anti-européenne étant donné qu'il n'existe pas d'industrie de défense européenne mais seulement des industries nationales dans des pays européens[1045] ayant en plus toutes des liens avec des sociétés américaines.

La Grèce doit participer à hauteur de 2 000 hommes, un escadron d'avions, des navires et un sous-marin[1046]. Le Luxembourg a proposé une compagnie de reconnaissance d'environ 60 hommes. La Suède a annoncé une participation de 1 500 hommes, quatre avions de transport, quatre avions de reconnaissance, deux navires de déminage, deux corvettes, un sous-marin, 50 officiers d'état-major et une compagnie de policiers militaires[1047]. La Belgique a proposé 1 000 hommes.

[1043] Pour plus de renseignements voir le site du ministère néerlandais de la défense www.mindef.nl .

[1044] Dans un mémorandum, le gouvernement rejeta l'idée d'une capacité militaire européenne indépendante disposant de structures propres. Het gemeenschappellijk europees buitenland, veiligheids en defensiebeleid, n°4, brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 29 octobre 1999, *Tweede kamer*, 1999-2000, n°24128.

[1045] L'alternative proposée à l'avion américain était le rafale. Or, le Rafale n'est pas un avion européen mais un avion français.

[1046] La Grèce a engagé une réorganisation de son armée au début des années 90 qui prévoit une baisse d'environ 40% des effectifs militaires compensée par une hausse de leur puissance de feu de plus de deux fois. « Nouvelles structures et armement dans l'armée », *Ependytis*, 2 juillet 2000.

[1047] Dépêche de l'A.F.P., « Les contributions à la force de réaction rapide européenne », 17 novembre 2000. La Suède a une longue tradition de non-alignement en temps de paix et de neutralité en temps de guerre. Toutefois, ce statut fait l'objet de débats. La Suède peut participer à des coopérations internationales à l'exception des accords de défense mutuelle tels que ceux relevant de l'article V du Traité de Washington. Parlement Riksdag, 1998-99, U Fö U1, pp. 2-15.

Le Danemark, qui a une armée reposant sur la conscription a, quant à lui, rappelé le protocole n°5 annexé au Traité d'Amsterdam[1048] selon lequel il est prévu qu'il ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions ayant des implications en matière de défense. En septembre 2000, le Danemark a annoncé qu'il ne participerait pas à l'objectif global[1049]. Il n'est pas obligé non plus de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures. Conformément à la décision des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992[1050], le Danemark a aussi renoncé à présider les travaux du Conseil lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de décisions ayant des implications en matière de défense[1051].

Si l'on peut remarquer une similitude dans l'orientation des politiques nationales de défense de ces différents pays européens qui tendent vers une professionnalisation ou au moins une mixité de leur structure, tous les pays européens n'ont pas choisi cette voie. Cela peut s'expliquer par la différence de statut des pays. En effet, les pays que nous venons d'étudier appartiennent tous à un système de défense collective, l'O.T.A.N. ou l'U.E.O., et sont appelés ou souhaitent jouer un rôle dans l'élaboration d'un système européen[1052]. Or, tel n'est pas le cas des non-alliés (ex-neutres)[1053] qui ont insisté pour que toute référence à une défense collective soit bannie des textes et ont veillé à la non-introduction de l'article 5 du Traité de Bruxelles dans les textes communautaires. De plus, ils ont œuvré pour que soit développée, à partir d'Helsinki, la gestion non militaire des crises.

[1048] Protocole sur la position du Danemark, *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 243-244.
[1049] BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *op.cit.*, p. 68.
[1050] Conseil européen d'Edimbourg, Conclusions de la Présidence, 11-12 décembre 1992, *Bulletin C.E.*, 12-1992, pp. 7-43.
[1051] C'est la Grèce, en sa qualité de présidente suivante de l'Union, qui a remplacé le Danemark.
[1052] Il faut noter la place particulière du Danemark qui appartient à l'O.T.A.N. et ne souhaite pas être impliqué en Europe. PETERSEN (Nikolaj), « Internationalisation et réorganisation », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *op.cit.*, pp. 59-70.
[1053] Irlande, Autriche, Finlande, Suède.

L'adhésion à l'Union Européenne en 1995, l'élargissement de l'O.T.A.N. à l'Est et son statut d'Etat neutre ont rendu indispensable une nouvelle réorganisation de la défense autrichienne. La stratégie de l'Autriche se concentre sur l'intégration à la collectivité paneuropéenne mais la participation ne peut se borner au déploiement de contingents déjà déclarés. Aussi, l'Autriche souhaite apporter un soutien financier et des contributions aux capacités stratégiques dans les domaines du renseignement, de la reconnaissance, de la logistique ou des transports. Mais son statut de pays neutre, c'est-à-dire n'appartenant pas à un système de défense collective, l'oblige à disposer également sur son territoire d'un potentiel militaire capable de répondre à l'ensemble des menaces contemporaines. L'armée fédérale autrichienne a décidé de maintenir le système de conscription afin de pouvoir recruter et financer un volume suffisant de personnel pour répondre à ses besoins[1054]. Toutefois, ce statut de pays neutre suscite un débat dans le pays. En janvier 2001, le gouvernement a étudié le rapport de la Commission d'experts sur la nouvelle doctrine en matière de politique de sécurité et de défense. Les conclusions de ce rapport plaident en faveur d'un passage du concept de « neutralité » à celui de « solidarité ». Le débat est donc engagé.

La Finlande est aussi un pays non-allié. Elle doit contribuer avec 2 000 hommes, des moyens de transport, un détachement du génie, un dragueur de mines et cinq à six officiers d'état-major. Le point le plus important de sa politique de défense est la sécurité et l'immunité de son territoire, sa capacité de défense devant prévenir toute menace militaire et empêcher l'invasion du territoire national. Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995, sa participation au développement de la gestion internationale des crises augmente et elle est présente dans les structures militaires de l'U.E. La sauvegarde de son indépendance et la protection de ses valeurs l'ont poussée à maintenir le service national[1055].

[1054] Pour plus de renseignements, voir le site du ministère de la défense autrichien www.blmv.gv.at

[1055] Le gouvernement finlandais avait organisé un débat sur la professionnalisation des forces de défense. Or, il était apparu que plus de 80% des finlandais étaient prêts à défendre leur territoire contre une menace extérieure. Pour plus d'informations, voir le site du ministère de la défense finlandais www.vn.fi

Les évènements du 11 septembre 2001 ont fait naître la volonté d'un grand nombre d'Etats européens d'accélérer l'opérationnalité de la P.E.S.D.[1056]. Toutefois, la Conférence d'amélioration des capacités des 19 et 20 novembre 2001 « ne contenait pas un mot sur le 11 septembre »[1057]. Les Etats n'ont donc pas réagi immédiatement au nouvel environnement de sécurité et aux conséquences qu'il pourrait avoir sur les capacités humaines et matérielles nécessaires pour y faire face. Le Conseil « relations extérieures » des 19 et 20 mai 2003 a approuvé le « Catalogue 2003 des progrès accomplis vers l'objectif d'Helsinki » qui évalue les progrès accomplis depuis 2001. Le catalogue 2003 recense les lacunes existantes en matière de capacités, analyse leurs conséquences et fournit une évaluation actualisée de l'état de l'ensemble des capacités militaires[1058]. La réunion informelle des Ministres de la Défense des 3 et 4 octobre 2003[1059] a permis de dégager la volonté de conceptualiser un objectif opérationnel pour 2010, succédant ainsi au headline goal d'Helsinki. La mise en place de cet objectif doit néanmoins prendre en compte la participation des Etats européens membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E.

[1056] WALKER (Martin), « Post 9/11: The European Dimension », *World Policy Journal*, hiver 2001-2002, New York, pp. 1-10.

[1057] RUTTEN (Maartje), « Malaise dans la P.E.S.D. », *Bulletin I.E.S.*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, février 2002.

[1058] Les limitations concernent les délais de déploiement et les opérations du haut du spectre en termes d'ampleur et d'intensité qui peuvent comporter des risques élevés, notamment quand plusieurs opérations sont menées en même temps. Elles font obstacle à la réalisation complète de l'objectif global et des objectifs de capacité pourraient être atténués si les recommandations sur la correction des lacunes étaient appliquées. Afin de limiter les lacunes, les Etats membres doivent renforcer leurs contributions sur la base des premiers inventaires, mener des projets et des initiatives dans le cadre des programmes déjà lancés, mettre à disposition des capacités améliorées, nouvelles et supplémentaires via le processus E.C.A.P. Conseil Relations extérieures, 2509ème session, 9379/03, Bruxelles, 19-20 mai 2003, p.8.

[1059] www.defense.gouv.fr/actualites/breves

§2. La procédure de participation aux opérations des Etats européens membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E.

L'Union européenne devra trancher la question de savoir comment organiser une défense commune propre à l'Union européenne en harmonie avec celle qui s'est développée dans le cadre de l'O.T.A.N., en assurant un renforcement mutuel des deux garanties. La configuration de l'U.E. et celle de l'O.T.A.N. sont différentes puisqu'un certain nombre de pays européens appartiennent à l'O.T.A.N. sans être membres de l'Union européenne, tandis que certains pays membres de l'Union européenne restent en dehors de l'O.T.A.N. et du Traité de Washington. Tant qu'elle n'aura pas comblé les lacunes relevées dans les Conférences d'engagement capacitaires, l'Union européenne devra faire appel aux moyens de l'O.T.A.N. pour pouvoir gérer des crises. Pour cela, il faut que les deux organisations parviennent à un accord sur l'accès aux moyens des organisations.

Ce sont les Conseils d'Helsinki de décembre 1999 et de Feira de juin 2000 qui ont fixé les principes régissant les rapports entre l'Union et les pays tiers[1060] dans le domaine de la gestion des crises. Le Traité de Nice doit permettre à l'Union européenne d'exercer elle-même les missions pour lesquelles elle devait jusqu'à présent avoir recours à l'U.E.O. Cela peut être considéré comme un signe de la volonté de l'Union européenne de développer une capacité autonome afin de prendre des décisions et de lancer une opération là où l'O.T.A.N. en tant que telle n'est pas engagée et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'U.E. en réponse à des crises internationales. Pour mener concrètement ces opérations, l'Union européenne peut opter, en fonction des circonstances, soit pour des opérations conduites par l'U.E., avec recours aux moyens et capacités de

---

[1060] Lors de ces Conseils, les pays tiers étaient les pays européens membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E., c'est-à-dire la Turquie, l'Islande, la Norvège, la République Tchèque, la Pologne et la Hongrie. Les trois premiers présentent une importance géostratégique, les trois derniers sont aux portes de l'Europe. On ne peut plus parler d'Etats tiers pour ces trois derniers puisqu'ils ont signé le Traité d'adhésion en vue de l'élargissement de l'U.E. à 10 nouveaux pays membres et organisé les référendums nécessaires pour la ratification de ce traité. Déclaration d'Athènes, 16 avril 2003, *Bulletin U.E.*, 4-2003, pp. 7-18.

l'O.T.A.N., soit pour des opérations conduites par l'U.E. sans recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N.

Lors du Conseil européen de Nice, l'objectif global s'est traduit par un catalogue précis des besoins en forces et capacités en vue de la mise sur pied, en cas de crise, d'une force de réaction rapide européenne. En novembre 2000, la première Conférence d'engagement des capacités a permis aux pays européens non membres de l'U.E., de déclarer officiellement leurs engagements mais seulement à titre complémentaire et additionnel[1061]. Lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, la P.E.S.D. a été déclarée opérationnelle, bien que des progrès significatifs restaient encore à accomplir pour permettre à l'U.E. de conduire des opérations de gestion de crise couvrant l'ensemble du spectre des tâches de Petersberg et que les arrangements avec l'O.T.A.N.[1062] n'aient pas été finalisés.

[1061] A Feira, les 19 et 20 juin 2000, « les principes et modalités ont été définis en ce qui concerne les arrangements nécessaires pour permettre aux membres européens de l'O.T.A.N. qui ne font pas partie de l'U.E. et aux autres pays candidats à l'adhésion à l'U.E. de contribuer à la gestion militaire des crises par l'U.E. (...) Tous les Etats tiers partenaires sont invités à contribuer à l'amélioration des capacités européennes. Le Conseil européen se félicite des offres faites par la Turquie, la Norvège, la Pologne et la République tchèque, qui étendront l'éventail des capacités disponibles pour les opérations menées par l'U.E. ». Conseil européen de Santa Maria de Feira, Conclusions de la présidence, 19-20 juin 2000, *Bulletin U.E.*, 6-2000, pp. 9-45.
En outre, certains de ces pays ont proposé des contributions substantielles lors des Conférences d'engagement de forces en novembre 2000 et 2001. C'est notamment le cas de la Turquie et de la Norvège qui se disent prêtes à ajuster leurs propositions de contribution militaire aux besoins de l'objectif global de l'U.E. Or, si une concertation a bien eu lieu au niveau bilatéral entre des représentants de la Norvège et des représentants de l'Etat-major de l'U.E., rien n'est encore clair sur la question de l'articulation des contributions utiles faites par les pays européens alliés non membres de l'U.E. et des contributions des pays de l'U.E. nécessaires afin d'atteindre l'objectif global défini à Helsinki. Ces contributions additionnelles ne sont pas intégrées dans le catalogue des forces mais reprises dans un supplément au catalogue. En d'autres termes, en cas de lacune identifiée au sein de l'U.E., les Quinze ne veulent compter que sur des contributions de pays membres de l'U.E. En conséquence, ces pays demandent que leurs forces fassent partie intégrante des engagements souscrits au titre de l'objectif global sur un pied d'égalité avec celles des Etats membres de l'U.E.

[1062] « L'Union compte finaliser les arrangements de sécurité avec l'O.T.A.N. et conclure les accords sur la garantie d'accès à la planification opérationnelle de l'Alliance, la présomption de disponibilité de moyens et capacités pré-identifiées de l'O.T.A.N. et l'identification d'une série d'options de commandement mis à la disposition de l'Union. Ces accords sont essentiels pour la P.E.S.D. et accroîtront de manière significative les capacités disponibles de l'Union. », Déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense,

C'est à Nice que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont finalisé les dispositions concernant les modalités de consultation et de participation aux opérations militaires. Elles peuvent être résumées comme suit :

> « En cas de décision prise par le Conseil de lancer une opération, les membres européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent, s'il s'agit d'une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. Ils seront invités, sur décision du Conseil, à participer à des opérations pour lesquelles l'U.E. n'a pas recours aux moyens de l'O.T.A.N.
>
> D'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'U.E. pourront aussi être invités par le Conseil à participer à des opérations dirigées par l'U.E., une fois que le Conseil aura décidé de lancer de telles opérations. »

Cela signifie que les Etats membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. peuvent décider eux-mêmes, souverainement, s'ils veulent participer à une opération de l'U.E. avec recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. En revanche, quand il s'agit d'opérations autonomes de l'U.E., ils doivent attendre une invitation de celle-ci.

Une structure unique incluant l'ensemble des quinze pays concernés[1063] est instituée pour servir de lieu au sein duquel mener le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec l'U.E. Des échanges pourront avoir lieu avec les États européens membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E., lorsque le point à traiter l'exige, par exemple lorsqu'il s'agit de questions relatives à la nature et au fonctionnement d'opérations dirigées par l'U.E., avec recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N.

Les propositions de l'U.E. à l'intention des pays européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E., telles qu'elles ont été formulées à Nice en décembre 2000, peuvent s'articuler en fonction de différentes phases. Nous pouvons distinguer deux périodes. D'une part, hors période de crise, des

---

Annexe II, Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, *Bulletin U.E.*, 12-2001, pp. 9-27.

[1063] Les États européens membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E. et les pays candidats à l'adhésion à l'U.E.

réunions conjointes sont organisées au moins une fois par présidence entre le C.O.P.S. et le Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des Comités militaires et entre groupes subsidiaires de ces instances. Ce dialogue peut être complété par l'intervention de certains représentants aux réunions de l'autre organisation[1064]. La transparence et les échanges d'information sont assurés grâce à des relations suivies entre les secrétaires généraux, les secrétariats et les états-majors de l'U.E. et de l'O.T.A.N.[1065]. L'ensemble de ces contacts et échanges fait l'objet de comptes-rendus réguliers respectivement au C.O.P.S. et au C.M.U.E. Toutes ces consultations doivent permettre aux membres de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. de « s'associer aux décisions, actions et déclarations de l'U.E. dans le domaine de la P.E.S.D. »[1066]. Le terme choisi a été « associer » et non participer, ce qui démontre bien la volonté de l'U.E. de rester maître de sa décision et de ne pas laisser trop d'importance dans la prise de décision à des Etats qui ne seraient pas membres de l'Union. Chaque pays peut nommer un représentant chargé du suivi de la P.E.S.D. et pouvant intervenir comme interlocuteur au C.O.P.S., ainsi qu'un officier de liaison accrédité auprès de l'Etat-major militaire de l'U.E.

D'autre part, dans la phase d'émergence d'une crise, il est prévu d'intensifier les contacts et les réunions pour permettre aux deux organisations de procéder à des échanges de vues sur l'appréciation de la crise, de son évolution possible et de fournir l'occasion de procéder à des échanges de vues sur les préoccupations des pays qui estiment que leurs intérêts de sécurité sont affectés. L'Etat-major européen est chargé par le

---

[1064] Par exemple le Secrétaire général de l'O.T.A.N. aux réunions ministérielles de l'U.E. pour les questions de P.E.S.D. ou le D/SACEUR au Comité Militaire de l'U.E.

[1065] A ce titre sont prévus des contacts entre Secrétaires Généraux ou entre le Secrétaire Général Adjoint pour les affaires politiques et le responsable des questions P.E.S.D. de l'U.E., des contacts entre le secrétariat international de l'O.T.A.N. et les services du Secrétariat du Conseil ayant à traiter de la P.E.S.D. en particulier pour la préparation des réunions et la transmission des documents qui y sont liés et des contacts entre les experts de l'Etat-major de l'U.E. et leurs homologues dans les états-majors de l'O.T.A.N. sur la base des directives du Comité Militaire, en particulier pour la préparation des réunions et la transmission des documents qui y sont liés, y compris les documents en matière de planification.

[1066] Conclusions du Conseil de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002, annexe II « P.E.S.D. : mise en œuvre des dispositions de Nice sur la participation des alliés européens non membres de l'U.E. », point 3.

C.M.U.E., à la demande du C.O.P.S., de développer et d'organiser par ordre de priorité les options stratégiques militaires. L'Etat-major pourra s'appuyer sur des sources externes en matière de planification, notamment l'accès garanti aux capacités de planification de l'O.T.A.N., qui analyseront et élaboreront ces options plus en détail[1067]. Dans le cas d'une opération faisant appel aux moyens et capacités de l'O.T.A.N., le C.O.P.S. adresse, via le Comité militaire, au Commandant d'opération désigné les directives stratégiques qui lui permettent de préparer les documents de planification nécessaires à l'opération en faisant appel à l'accès garanti aux capacités de planification de l'O.T.A.N. Des experts des deux organisations, en liaison avec le DSACEUR coordonnateur stratégique, se réunissent pour spécifier les moyens et capacités pré-identifiés de l'O.T.A.N. concernés par cette option. Ensuite, lors de la phase opérationnelle, une fois que le Conseil de l'U.E. a pris des décisions sur les options militaires stratégiques, les travaux de planification opérationnelle seront présentés aux pays tiers ayant manifesté leur intention de participer à l'opération. Après approbation d'un concept opérationnel par le Conseil de l'U.E., les membres européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. participeront, s'ils le désirent, en cas d'opération nécessitant le recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. Sur décision du Conseil, ils pourront être invités à participer à des opérations pour lesquelles l'U.E. n'utilisera pas les moyens et capacités de l'O.T.A.N. Il faut remarquer le caractère non obligatoire de cette procédure puisqu'il s'agit d'une simple invitation. Lorsque les moyens et capacités utilisés dans le cadre de l'opération sont déterminés, l'U.E. transmet une demande à l'O.T.A.N.[1068] La cession des moyens et capacités pré-identifiés ainsi que les

---

[1067] Les pays susceptibles de contribuer à une opération menée par l'U.E. seront informés des intentions de l'U.E., et dès que celle-ci s'engagera dans l'examen approfondi d'une option faisant appel aux moyens et capacités de l'O.T.A.N., une attention particulière sera accordée à la consultation des pays européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. Conseil européen, Nice, 7-10 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Document annexé au rapport de la présidence sur la P.E.S.D., appendice à l'annexe VII.

[1068] L'accès sera garanti selon les dispositions suivantes : sous le contrôle du C.M.U.E., le Directeur Général de l'E.M.U.E. adressera au DSACEUR, au titre de ses responsabilités dans le pilier européen de l'O.T.A.N., des demandes techniques de planification pour contribuer à l'élaboration des options stratégiques. Dans le domaine de la planification opérationnelle, les états-majors de l'Alliance, qui seront chargés de traiter les demandes de l'U.E., seront ouverts aux experts des Etats membres qui le souhaitent, sans discrimination entre ceux-ci. Dans l'hypothèse où le DSACEUR fait savoir à l'U.E. qu'il ne peut assurer simultanément la satisfaction

modalités de la mise à disposition, y compris les éventuelles conditions de rappel, sont identifiés lors d'une réunion C.O.P.S./C.A.N. Pendant la durée de l'opération, l'utilisation des moyens de l'O.T.A.N. fera l'objet d'une information de l'Alliance ; le commandant de l'opération sera invité aux réunions du C.M.U.E. afin de lui rendre compte du déroulement de l'opération. C'est le C.O.P.S. qui propose au Conseil de mettre un terme à l'opération et en informe préalablement le C.A.N. L'U.E. met fin à l'utilisation des moyens et capacités de l'O.T.A.N.

Enfin, un Comité des contributeurs[1069] doit être mis sur pied avec le lancement officiel de l'opération et jouer un rôle clé dans la gestion quotidienne de l'opération. Ses délibérations constitueront une contribution positive à celles du Comité politique et de sécurité qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération en tenant compte des avis du Comité des contributeurs qui joue un rôle essentiel dans la gestion courante de l'opération. Il est le principal forum de discussion de tous les problèmes relevant de la gestion courante en vue des mesures prises par le C.O.P.S. dans ce domaine. Il est informé de façon détaillée de l'opération sur le terrain par l'intermédiaire des instances de l'U.E. qui en assurent le

---

de la demande de l'U.E. et des travaux de l'O.T.A.N. pour une opération non article V, une consultation étroite entre les organisations aura lieu au niveau approprié afin de trouver une solution acceptable pour les deux organisations en termes de gestion des priorités et d'affectation des moyens, la décision finale appartenant à l'O.T.A.N. Cette disposition montre bien le manque d'autonomie de décision et d'action de l'U.E. lorsqu'elle n'a pas les moyens de mener une action. C'est toujours l'O.T.A.N. qui sera prioritaire. Dans l'hypothèse où l'O.T.A.N. s'engagerait dans une opération article V et où elle aurait été amenée à refuser ou à rappeler les capacités de planification dans ce cadre, l'U.E. aura accès à celles des capacités de planification de l'O.T.A.N. qui demeurent disponibles, sans être assurée que ces moyens soient suffisants. Communiqué O.T.A.N., PR/CP (2002)142, www.nato.int.

[1069] Le Comité des Contributeurs se compose des représentants de tous les États membres de l'U.E. et des représentants des États tiers contribuant à l'opération. Il est présidé pour l'opération par le Secrétaire général/Haut représentant en consultation étroite avec la présidence, assisté du Président du C.M.U.E. ou de son représentant. Le Comité des Contributeurs est périodiquement convoqué par le président. Lorsque les circonstances l'exigent, il peut se réunir d'urgence à l'initiative du président ou à la demande d'un membre. De par la nature de ses missions, ce Comité peut se réunir dans le format approprié. S'agissant des Etats membres, il pourra comprendre les représentants au C.O.P.S. et au Comité militaire. Le Directeur de l'état-major et le commandant d'opération peuvent également assister ou être représentés au Comité. Le Président est responsable de la transmission des résultats des discussions du Comité au C.O.P.S. et au Comité militaire.

suivi[1070]. Il reçoit une information régulière du Commandant d'opération qui peut être entendu par le Comité[1071].

Tous les Etats membres de l'U.E. ont le droit d'assister aux travaux du Comité, qu'ils participent ou non à l'opération, mais seuls les Etats contributeurs participent à la gestion courante de l'opération. Les alliés européens non membres et les pays candidats à l'adhésion déployant des forces militaires significatives dans le cadre d'une opération dirigée par l'U.E. ont les mêmes droits et obligations s'agissant de la gestion courante de l'opération que les Etats membres de l'U.E. participant à l'opération[1072]. Les travaux du Comité des contributeurs se déroulent sans préjudice des consultations qui se poursuivent dans le cadre de la structure unique incluant les Etats européens membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E. et les pays candidats à l'adhésion à l'U.E. Le Comité sera consulté par le Comité militaire et le C.O.P.S. sur les questions relatives à la planification de la fin de l'opération et du retrait des forces. Une fois l'opération

---

[1070] En vertu de l'article 25 dernier alinéa du T.U.E et de l'action commune 2003/92/P.E.S.C. du Conseil relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (*J.O.* L 34 du 11.2.2003, p. 26.), et notamment son article 8 sur la participation d'États tiers, le Conseil a autorisé le C.O.P.S. à prendre les décisions pertinentes sur l'établissement d'un Comité des contributeurs pour l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. La décision rappelle que le Comité des contributeurs joue un rôle essentiel dans la gestion courante de l'opération et qu'il est le principal forum où les États contributeurs examinent collectivement les questions relatives à l'emploi de leurs forces dans l'opération. Le Comité politique et de sécurité, qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, tient compte des vues exprimées par le Comité des contributeurs. Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles, le 18 février 2003 (21.02) (OR. en) 6451/03, Décision FYROM/1/03 du C.O.P.S.

[1071] Il traite des différents problèmes concernant le déroulement de l'opération militaire, l'emploi des forces et toutes les questions de gestion courante qui ne relèvent pas exclusivement, au titre de la directive qu'il aura reçue, de la responsabilité du Commandant de l'opération. Il fournit des avis et des recommandations sur les éventuelles adaptations de la planification opérationnelle, y compris sur d'éventuelles adaptations des objectifs pouvant affecter la situation des forces. Il se prononce sur la planification de la fin de l'opération et du retrait des forces.

[1072] « Tous les Etats ayant confirmé leur participation à une opération dirigée par l'U.E. par le déploiement de forces militaires significatives auront les mêmes droits et obligations que les Etats membres participants de l'U.E., quant à la conduite au jour le jour de cette opération ». Conseil européen d'Helsinki, 10-11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, Annexe II « Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense ».

terminée, il pourra être demandé au Comité des contributeurs de fournir son appréciation des leçons tirées de l'opération.

La règle de l'unanimité des représentants des États contribuant à l'opération s'applique lorsque le Comité des Contributeurs prend des décisions sur la gestion courante de l'opération et lorsqu'il formule des recommandations sur d'éventuelles adaptations de la planification opérationnelle, y compris une éventuelle adaptation des objectifs. L'abstention d'un membre ne fait pas obstacle à l'unanimité. Toutes les questions de procédure sont réglées à la majorité simple des membres présents à la réunion.

Les mots employés[1073] mettent en évidence l'esprit des dispositions de Nice, c'est-à-dire l'exigence de consultation, d'information, de dialogue et de discussion. Certains membres européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. qui ont contribué activement aux travaux de la P.E.S.D. par le biais de leur participation aux délibérations en leur qualité de membres associés de l'U.E.O. ne sont pas satisfaits de ces nouvelles dispositions. Ils ne sont pas convaincus qu'une simple discussion de leurs intérêts sécuritaires permettra d'instaurer une relation de confiance dans le domaine de la sécurité et de la défense européennes, aucun de ces termes n'ayant de caractère juridiquement contraignant[1074].

[1073] Le terme qui revient le plus souvent est celui de « consultation » mais on retrouve aussi ceux de dialogue, échanges de vue ou contribution positive.

[1074] Les conditions de l'insertion de l'U.E.O. dans l'U.E. ne devaient impliquer aucune diminution des droits et obligations des pays qui n'appartenaient pas à l'Union Européenne et devaient permettre de consolider les conditions de leur contribution à l'édification d'une identité européenne de sécurité et de défense. Il était important, pour que les membres associés puissent continuer de prendre part aux mécanismes de décision en matière de défense, que la P.E.S.C. soit séparée du pilier communautaire. En effet, envisager la P.E.S.C. dans un cadre supranational aurait remis en cause les droits des membres associés et aurait restreint leur participation à un système européen de sécurité collective. Le statut de membre associé concernait initialement la Turquie, la Norvège et l'Islande et a été institué par une Déclaration des Etats membres de l'U.E.O. annexée au Traité de Maastricht le 10 décembre 1991. *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 232-234. La décision du Conseil de Brême du 11 mai 1999 a entériné l'accession à ce statut de la Hongrie, de la République Tchèque et de la Pologne. Le groupe des membres associés réunit donc les six pays européens membres de l'O.T.A.N. non membre de l'U.E. C'est la Déclaration de Rome du 20 novembre 1992, entrée en vigueur le 6 mars 1995, qui fixe les grandes lignes du statut de membre associé.

Il convient de noter que l'Union européenne a changé sa position initiale dans ce contexte. Alors qu'à Cologne, le Conseil européen avait précisé qu'il fallait assurer « des arrangements satisfaisants pour que les membres européens de l'O.T.A.N. non membres de l'U.E. puissent être associés de la manière la plus large possible aux opérations conduites par l'U.E., sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'U.E.O. », le Traité de Nice insiste plus sur le dialogue et ne retient pas une

---

Bien qu'aucun point du Traité de Maastricht ne prévoit explicitement la participation des membres associés de l'U.E.O. aux opérations menées par l'U.E.O. sous l'égide de l'Union Européenne, celle-ci a été considérée comme un acquis résultant de la Déclaration de Petersberg et les membres associés participent sur la même base que les membres de plein droit aux opérations militaires de l'U.E.O. pour lesquelles ils engagent des forces.

L'Alliance Atlantique elle-même a cherché à relativiser toute éventuelle marginalisation des membres associés, qui sont tous membres de l'O.T.A.N. Ainsi, en décembre 1998, le Secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright a déclaré dans le *Financial Times* du 7 décembre 1998 que l'évolution institutionnelle de l'U.E. et de sa P.E.S.C. ne devait pas entraver le partenariat atlantique et a énoncé le principe de trois « D », qui sont le triple écueil à éviter, c'est-à-dire le Découplage qui signifie que le processus décisionnel européen ne doit pas être dissocié de celui, plus large, de l'Alliance Atlantique, la Duplication des structures militaires entre l'O.T.A.N. et l'Union européenne et la Discrimination à l'encontre des membres de l'O.T.A.N. qui ne font pas partie de l'U.E. C'est ce dernier point qui concerne plus précisément les membres associés. Le paragraphe 9 du Communiqué de Washington soulignent que les alliés attachent « [l]a plus haute importance à veiller à ce que les alliés européens non membres de l'Union européenne soient associés aussi pleinement que possible à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'U.E. sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'U.E.O. ». Les alliés ont souhaité que les droits acquis par les membres associés dans le cadre de l'U.E.O. soient préservés et que ces pays ne soient pas exclus de la future structure européenne de sécurité et de défense.

L'Union européenne ne se propose pas de garantir aux pays membres associés la préservation intégrale des droits de participation dont ils bénéficiaient au sein du Conseil, de ses organes subsidiaires et de l'Assemblée de l'U.E.O. mais seulement de « les associer de la manière la plus large possible ». Ceci peut conduire à la perte d'une partie des droits des membres associés et surtout à une division de facto de l'Europe de la défense en plusieurs classes de pays.

Par ailleurs, les arrangements conclus dans le cadre de l'U.E. pour associer les pays européens de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E. et d'autres pays candidats à l'U.E. sont différents de ceux qui avaient été conclus entre l'U.E.O. et ses membres associés et associés partenaires, en ce sens que la participation des pays en question aux réunions pertinentes du Conseil au sein de l'U.E. constitue l'exception, alors que c'était la règle au sein de l'U.E.O. L'U.E. n'offre pas de perspectives d'intégration à l'Islande et la Norvège qui ne sont pas candidats à l'Union européenne ni à la Turquie, pays candidat à l'U.E. Ces trois pays peuvent dès lors se poser des questions sur les modalités de leur participation à l'Europe de la défense qui leur sont aujourd'hui offertes au sein de l'U.E. puisqu'il est convenu que la mise en œuvre des responsabilités nouvelles de l'U.E. en matière de gestion des crises relève de la P.E.S.C. Or, la P.E.S.C. n'est ouverte qu'aux pays membres de l'U.E. et rien n'est prévu pour que les membres associés puissent prendre part aux décisions prises dans le cadre de la P.E.S.C. en matière de défense.

solution permettant une meilleure implication des pays non membres de l'U.E.[1075]. A Nice, en décembre 2000, le Conseil européen a précisé que les procédures régissant les relations U.E.O./O.T.A.N. pourront être adaptées « éventuellement » à un cadre U.E.-O.T.A.N. Les Européens ont souhaité montrer par là leur volonté d'autonomie par rapport à l'O.T.A.N.

Pour les opérations conduites par l'U.E. avec recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N., les questions essentielles concernent la garantie de l'accès de l'U.E. à des capacités de planification de l'O.T.A.N. pouvant contribuer à la planification d'opérations dirigées par l'U.E., la présomption de disponibilité au profit de l'U.E. de capacités et de moyens communs de l'O.T.A.N. pré identifiés en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'U.E., l'identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'U.E., qui renforceraient le rôle de l'adjoint au SACEUR en lui permettant d'assumer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes et enfin, la poursuite de l'adaptation du système de planification de la défense de l'O.T.A.N., d'une manière qui intègre plus complètement la disponibilité de forces pour des opérations dirigées par l'U.E.[1076]. C'est dans ce cadre là que les arrangements entre l'U.E. et l'O.T.A.N. sont primordiaux.

En conclusion, les progrès au niveau des forces mises à la disposition de la force de réaction européenne, qu'elles proviennent des Etats membres ou d'autres Etats européens membres de l'O.T.A.N. mais non encore membres de l'U.E. sont essentiellement dus à des initiatives nationales. Toutefois, ces contributions ne sont pas encore suffisantes pour que l'Union

---

[1075] Ce texte est très proche de celui adopté au sommet de l'Alliance atlantique de Washington en avril 1999. L'Alliance avait en effet souligné qu'il était de la plus haute importance que les alliés européens non membres de l'U.E. soient associés aussi pleinement que possible à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'U.E., sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'U.E.O.[1075].

[1076] Paragraphe 10 du Communiqué du sommet de Washington de l'Alliance atlantique. Dans le prolongement des décisions prises au bénéfice de l'U.E.O. à Bruxelles en 1994 et à Berlin en 1996, lors du sommet de Washington des 23 et 24 avril 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance se sont déclarés « prêts à définir et à adopter les dispositions requises pour permettre l'accès aisé de l'Union européenne aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dans lesquelles l'Alliance dans son ensemble ne serait pas engagée militairement en tant qu'alliance ».

européenne puisse déclarer la Force de réaction européenne opérationnelle. De plus, nous allons voir que l'Union européenne connaît aussi des lacunes dans bien d'autres domaines.

Section II : Les lacunes à combler en matière de capacités stratégiques.

Lors du Conseil européen d'Helsinki, les Etats membres de l'Union européenne ont décidé qu'ils devaient être en mesure « de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ». Ce délai est trop long pour certaines missions comme l'évacuation de ressortissants ou les missions humanitaires. Les Etats ont donc proposé de créer une base de données contenant les informations communiquées au sujet des capacités mobilisables à très bref délai (moins de cinq jours) et dont pourrait éventuellement disposer l'Union européenne. Toutefois, la rapidité du délai dépendra toujours d'une part de la volonté politique et de la capacité d'accélérer la prise de décisions et, d'autre part, de la volonté des Etats membres de fournir rapidement les moyens et les capacités interopérables requis pour la conduite de l'opération[1077]. Les Etats membres ont aussi déterminé des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique. L'engagement des moyens nationaux par les Etats membres est fondé sur leurs décisions souveraines et le problème est d'arriver à mobiliser leurs efforts[1078].

Dans le cadre de l'objectif global, les Etats ont annoncé la mise à disposition d'états-majors nationaux ou multinationaux au niveau de la stratégie, des opérations, des forces et des composantes qui assureront le commandement, le contrôle et la communication. Il apparaît que c'est à ce

---

[1077] Réunion du Conseil des Ministres du 14 mars 2003, *Bulletin agence Europe*, n°8423, 19 mars 2003.

[1078] « [l]a difficulté pour les démocraties réside non seulement dans la volonté politique d'utiliser la force, mais surtout dans le maintien de cette volonté une fois l'opération déclenchée. Il faut concilier l'action collective et les responsabilités nationales de chaque Etat qui réponde de la vie et de la mort de ses citoyens devant son parlement. Face à ce dilemme, il est plus facile de construire une défense intégrée en commençant par les éléments les moins risqués comme la logistique, le commandement, le contrôle, plutôt que par les combattants. » Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII 19, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p. 6.

niveau que les Européens devront faire le plus d'effort puisqu'ils ont d'importantes lacunes dans les domaines du renseignement, de l'observation, du transport, de l'équipement, des moyens de contrôle et du commandement et devront avoir recours aux moyens de l'O.T.A.N. Il est alors évident que l'U.E. n'aura pas de capacité autonome à décider et conduire des opérations tant qu'elle n'en aura pas les moyens stratégiques. Ces moyens sont mis à la disposition de l'U.E. par les Etats mais tous n'en disposent pas.

Afin de « savoir », « choisir » et « conduire », l'U.E. doit avoir les moyens matériels nécessaires (§1) mais son autonomie passera aussi par le renseignement qui est la seule manière de connaître la situation et d'élaborer un plan d'action. Le renseignement[1079] doit permettre aux autorités de prendre des décisions en ayant une vision claire et précise des situations. Une bonne maîtrise du renseignement confère la capacité de décider souverainement puis d'agir. La connaissance de l'information et sa maîtrise garantissent la liberté d'appréciation des gouvernants, élément fondamental pour l'indépendance de toute décision politique (§2). La détermination des besoins en capacités stratégiques fait partie intégrante de la définition d'une politique de défense plus globale. Les participations des Etats seront donc le symbole de leur volonté de mettre en place une organisation capacitaire efficace.

§1. Les besoins en matériel.

Deux types de problèmes doivent être soulevés. Le premier concerne l'harmonisation des politiques nationales et ne pourra être résolu qu'au fur

---

[1079] Il existe deux sortes de renseignement. Le premier de type général couvre des domaines variés tels que le politique, le social, l'économique. Il a pour objet de fournir au gouvernement des informations qui ont trait soit à son domaine intérieur, soit à la sphère extérieure. Le second, de type défense, participe à la prévention des crises internationales, procède à des évaluations de situation devant permettre de décider d'éventuelles actions, notamment militaires, ainsi que de conduire, le cas échéant, des opérations militaires. « Renseignement européen : les nouveaux défis », Réponse au rapport annuel du Conseil, Assemblée de l'U.E.O., Document A/1775, 4 juin 2002.

et à mesure de l'unification juridique et politique de l'Europe. Le second tient au caractère même de l'Europe, qui demeure une juxtaposition d'Etats aux cultures et aux intérêts différents, voire divergents, ce qui pose la question des transferts de technologies, d'harmonisation des normes juridiques... Nous essaierons d'identifier, dans un premier temps, les principales lacunes de l'Union européenne en matière de capacités stratégiques(A) puis, dans un second temps, nous étudierons si la mise en place d'une Agence européenne de l'armement pourrait combler ces lacunes (B).

A. Les principales faiblesses de l'Union européenne en matière de capacités stratégiques.

L'Union européenne connaît des faiblesses dans différents domaines. Ainsi, la guerre du Kosovo[1080] a mis en lumière la carence de capacités européennes de commandement. Une véritable structure européenne indépendante de commandement interarmées projetable permettrait à l'U.E. d'être capable de préparer et de conduire des opérations en dehors du cadre de l'O.T.A.N. En ce qui concerne les moyens de Commandement, Contrôle, Communications et Information (C3I), les Etats membres offrent un nombre suffisant de quartiers généraux aux niveaux opération, force et composante, ainsi que des modules de communications déployables[1081].

Afin d'améliorer les capacités de commandement, différents Etats ont décidé la création d'un quartier général autonome. Le Royaume-Uni a donné son feu vert le 26 novembre 2003, au cours d'une réunion avec l'Allemagne et la France à la création d'un quartier général autonome vis-à-vis de l'O.T.A.N., capable de diriger des opérations sur le terrain. Le Royaume-Uni rejoint ainsi le projet de défense européenne opérationnelle lancé en avril

---

[1080] « Les enseignements du Kosovo », *Défense Actu,* n°37, Ministère de la défense, France, 20 novembre 1999.

[1081] « Equiper nos forces pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe : Priorités et lacunes », Conclusions du colloque de l'Assemblée intérimaire européenne de la sécurité et de la défense, Réponse au rapport annuel du Conseil, Document A/1785, 5 juin 2002, §8.

par l'Allemagne, la France, la Belgique et le Luxembourg[1082]. Mais l'Allemagne et la France ont dû faire des concessions : on ne parlera plus d'un quartier général qui aurait pu faire de l'ombre à l'état-major de l'O.T.A.N. (SHAPE) mais de cellule européenne permanente, placée auprès du H.R., au sein de l'état-major de l'U.E., capable de planifier des opérations civiles et militaires et de mettre sur pied un centre d'opérations pour la conduite d'opérations autonomes de l'U.E. Cet accord a été confirmé le 12 décembre 2003 par le Conseil européen qui demanda au H.R. de le mettre en œuvre[1083]. La cellule devra assurer en particulier : la liaison au sein de l'Union européenne entre les différents travaux sur l'anticipation des crises, y compris les possibilités de prévention des conflits et de stabilisation post-conflit, le soutien à la planification et la coordination des opérations civiles, le développement du savoir-faire dans l'organisation des relations civilo-militaires, la planification stratégique d'anticipation pour les opérations à dimension civilo-militaire, le renforcement du quartier général national désigné pour conduire une opération autonome de l'Union européenne. La mise en place de cet accord n'a été possible que parce que

---

[1082] Le Premier ministre britannique, contre l'avis des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, a donné son accord en contrepartie de concessions françaises sur les coopérations structurées et la clause de défense mutuelle. *Le Monde*, 17 octobre 2003. Cette initiative avait provoqué de vives réactions au sein de l'O.T.A.N. qui se sentait menacée. « O.T.A.N. : explications à la demande des Américains sur l'Europe de la défense », 20 octobre 2003, www.fr.news.yahoo.com

[1083] Quatre possibilités ont été envisagées pour commander une opération militaire. Dans tous les cas, troupes et matériels continueront à être fournis par les Etats désireux de le faire. Ces solutions ont été développées dans une déclaration adoptée à Bruxelles le 12 décembre 2003. La première solution concerne une crise nécessitant d'importants moyens militaires pour laquelle l'O.T.A.N. serait le choix naturel (Bosnie, Kosovo). La France n'y est pas hostile, elle est d'ailleurs l'un des principaux contributeurs à la nouvelle Force de réaction de l'O.T.A.N. La deuxième solution vise une opération dans laquelle les Européens s'engagent seuls mais avec les moyens de commandement et de planification appartenant à l'O.T.A.N., comme lors de l'opération Concordia. Troisièmement, il est envisagé un cas où les Européens s'engagent sans les Américains et sans les moyens de l'O.T.A.N. Les Quartiers généraux nationaux pourront être alors internationalisés, comme ce fut la cas pour l'opération Artémis. Enfin, l'intervention pourrait être dirigée depuis le centre européen qui pourra être créé à partir de la nouvelle cellule de planification. Cette solution ne sera retenue que par défaut, en particulier là où une réponse à la fois civile et militaire est requise et où aucun QG national n'aura été sélectionné. Il s'agira essentiellement de crises de faible intensité avec une forte implication civile, c'est-à-dire humanitaire et policière. Les opérations militaires plus sérieuses resteront confiées à des états-majors relevant de l'O.T.A.N. ou de nations européennes.

les Etats qui jouent un rôle moteur en matière de défense européenne, c'est-à-dire la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont parvenus à un accord. La création de ce quartier général démontre donc que ce sont les Etats qui, seuls, peuvent faire évoluer la mise en œuvre de la politique européenne de défense.

Le quartier général appelé « cellule civilo-militaire de planification et de conduite d'opérations » doit entrer en action fin juin 2004 et doit être dirigée par un général deux étoiles français ou britannique qui aura sous ses ordres une équipe permanente de 35 officiers[1084]. S'agissant de la conduite des opérations militaires autonomes de l'Union européenne, l'option principale reste l'utilisation des quartiers généraux nationaux, qui peuvent être multinationalisés dans le but de conduire une opération de l'Union européenne. La cellule civilo-militaire aura la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération. Il ne s'agirait pas d'un état-major permanent mais plutôt d'une capacité à mettre en place rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière[1085].

Toutefois, la France et le Royaume-Uni ne sont pas en total accord sur la mise en place du quartier général. En effet, cinq pays ont décidé d'installer des quartiers généraux opérationnels : celui de Northwood au Royaume-Uni est le plus avancé puisqu'il est déjà multinationalisable pour les interventions militaires que l'Union européenne déciderait d'entreprendre de façon autonome, c'est-à-dire sans les moyens de l'O.T.A.N. De leurs côtés, et sans grande concertation entre les différents Etats, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce ont entrepris de mettre en place des quartiers généraux opérationnels alors même qu'à Bruxelles étaient posés les premiers jalons de la cellule civilo-militaire et du centre d'opérations. Le Ministre de la Défense britannique estime acceptable l'idée « que cette cellule de l'Union européenne puisse devenir plus sophistiquée, mais il ne faut pas lui fixer un rôle militaire qu'elle ne serait pas capable de remplir.

[1084] *Le Monde*, 8 avril 2004.

[1085] « Ce centre opérerait séparément du rôle stratégique de l'E.M.U.E., sous l'autorité d'un commandant désigné. ». Consultations O.T.A.N./U.E., planification et opérations, Bruxelles, 12 décembre 2003, *D.A.I.*, n°3, 1er février 2004, La Documentation française, Paris, p. 119.

Les quartiers généraux nationaux ont fait leurs preuves : cela n'aurait aucun sens d'utiliser quelque chose qui n'a pas la capacité voulue. »[1086].

Malgré les progrès réalisés dans le domaine C3I, l'analyse qualitative reste à réaliser et des efforts supplémentaires doivent être faits dans les domaines de l'aide à la prise de décision stratégique car les possibilités de renseignement, d'acquisition d'objectifs, de surveillance et de reconnaissance sont limitées. Il existe des standards dans le cadre de l'O.T.A.N. mais les Etats tiennent compte de leurs intérêts industriels propres et des questions de sécurité car il faut aussi que ces systèmes de communication soient sécurisés. Il faut donc concrètement recenser les spécificités techniques des systèmes déjà en place dans les divers centres d'opérations interarmées. Le principal obstacle à la mise en place d'un système purement européen et non d'un système organisé autour de composantes européennes est la volonté d'indépendance des Etats et la sauvegarde de leur souveraineté.

L'Union européenne a aussi besoin d'un système d'information et de communication (S.I.C.) stratégique et tactique consolidé et performant, permettant l'échange rapide de documents classifiés. Pour une prise de décision optimale, l'U.E. a d'abord besoin de systèmes d'acquisition, de transmission et d'exploitation des données, mais aussi, dans un second temps, de systèmes d'aide à la décision, au commandement et, enfin, de systèmes de communication pour donner les ordres et contrôler une opération[1087]. Or, les deux seuls systèmes de navigation par satellite qui

---

[1086] *Le Monde*, 8 avril 2004.

[1087] Lors de missions militaires, notamment celles menées en coalition, les satellites de communication qui assurent la transmission des données sont indispensables. Dans ce domaine, aucune coopération européenne n'a encore pu aboutir et seuls des programmes nationaux ont vu le jour. L'absence d'harmonisation dans un domaine aussi crucial pour la conduite d'opération multinationale est un signe de la réticence des Etats à partager des technologies. L'Italie a lancé le satellite Sicral le 7 février 2001. La France devrait lancer, fin 2003, un satellite de communication Syracuse 3. L'Allemagne prévoit un satellite D-Milsatcom. Le Royaume-Uni poursuit le programme Skynet avec un satellite Skynet 5 prévu pour 2005. L'Espagne développe la filière Hispasat. Début 1998, le Royaume-Uni s'est retiré du projet de satellite de télécommunications Trimilsatcom développé en coopération avec l'Allemagne et la France en raison d'incompatibilité de calendriers et de besoins ainsi que de priorités industrielles. « European Military Satellites – New tolls for

existent sont le G.P.S. américain et le Glonass russe. Tous deux sont financés et contrôlés par les autorités militaires de ces deux pays, qui ont la faculté de brouiller le signal, ce qui entraînerait de graves conséquences et souligne la dépendance des Européens vis-à-vis des tiers. C'est pourquoi les Européens ont lancé un programme visant à se doter d'un système de navigation autonome dénommé Galileo[1088], capacité qui intéresse aussi les domaines de la sécurité et de la défense[1089]. Toutefois, les Etats-Unis ont longtemps affirmé que le positionnement de Galileo compliquera sérieusement la capacité des Etats-Unis d'avoir accès aux services militaires du G.P.S., allant jusqu'à soutenir qu'il est de « l'intérêt de l'O.TA.N. d'empêcher que le développement du futur signal de Galileo s'effectue dans le spectre utilisé par le G.P.S. code M »[1090]. Le 26 mars 2002, en débloquant les fonds nécessaires au démarrage du programme européen de localisation et de navigation par satellite, les Quinze ont donné leur feu vert à Galileo, pour qu'il soit opérationnel en 2008[1091].

L'Union européenne et les États-Unis ont finalement conclu un accord sur Galileo et le G.P.S., lors du sommet U.E.-Etats-Unis du 26 juin 2004[1092]. L'accord concernant la promotion, la fourniture et l'utilisation des services des deux systèmes de navigation par satellite et des applications connexes permettra à chaque système de fonctionner en parallèle, sans interférence de leurs signaux respectifs. Cet accord permet aussi d'arrêter les dernières

---

defence cooperation », *Strategic Comments*, Volume 6, Issue 10, December 2000, The International Institute for Strategic Studies, Londres.

[1088] COLATRELLA (Marcel), « La dissuasion nucléaire aujourd'hui », *Défense nationale*, mai 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 34-39.

[1089] L'Union européenne et les Etats-Unis ont abouti à un accord complet sur la future compatibilité du système européen de navigation par satellite Galileo avec l'actuel G.P.S. américain. Si Galileo est foncièrement un programme civil (le G.P.S. quant à lui est contrôlé par le Pentagone), ses implications militaires seront extrêmement importantes pour la P.E.S.D., tout comme le G.P.S. l'est pour les forces américaines et l'O.T.A.N., en particulier en termes de guidage de missiles. A terme, il est probable que les responsables européens envisageront un usage militaire de Galileo et pour se faire ils devront utiliser ses services gouvernementaux. « Américains et Européens s'entendent sur l'exploitation des systèmes Galileo et G.P.S. », *Le Monde*, 2 mars 2004.

[1090] Déclaration de M. Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint à la Défense, *Le Monde*, 20 décembre 2001.

[1091] *Le Monde*, 27 mars 2002.

[1092] IP/04/805 BRUXELLES, 28 juin 2004.

spécifications du système, qui revêtent une importance cruciale pour la mise en exploitation rapide de Galileo[1093].

De même, la capacité européenne de transport stratégique est insuffisante et vieillissante et le renforcement des capacités européennes de transport stratégique aérien est essentiel. En attendant la relève par les A400M, il faut trouver des solutions de remplacement telles que l'entretien du parc actuel ou l'affrètement d'avions étrangers. Seuls les Américains, les Russes et les Ukrainiens peuvent fournir de très gros porteurs[1094]. En dépit des progrès accomplis, dix ans s'écouleraient avant que certaines lacunes soient comblées, notamment dans le transport des troupes puisque l'Airbus A400 M ne sera disponible qu'entre 2008 et 2011.

En ce qui concerne le transport stratégique maritime, seuls quelques pays européens tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Belgique possèdent des bâtiments militaires aptes au transport stratégique, essentiellement des bâtiments à capacités. Or, le manque de ces navires marchands risque d'empêcher les pays européens d'atteindre leur objectif de projection de forces défini à Helsinki[1095]. Il est donc nécessaire que tous les pays européens organisent leur transport stratégique de façon efficace et acquièrent des bâtiments de ce type qui pourraient être soit entièrement financés par les budgets de la défense soit appartenir à une société privée d'armateurs mais disponibles en cas de crise. Pour gérer de manière

---

[1093] Après la phase de développement en cours (2 satellites en construction seront lancés d'ici la fin de 2005 et 2 autres peu de temps après), le déploiement des 24 satellites restants (et des stations au sol indispensables) devrait intervenir d'ici à 2008, date à laquelle le système devrait commencer à fonctionner. Pour plus d'informations concernant GALILEO, http://www.galileoju.com

[1094] Dans le cadre de l'U.E.O., des accords avaient été négociés pour la mise à disposition de gros porteurs par l'Ukraine et la Russie. Ces négociations mériteraient d'être reprises au niveau de l'Union européenne pour obtenir l'assurance de pouvoir disposer de capacités supplémentaires en attendant la mise en service des A400M, mais aussi, en cas de nécessité, au-delà de 2010.

[1095] L'Inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens précise que « les moyens aériens organiques des forces maritimes devraient renforcer leur capacité offensive et de défense aérienne. (...) La capacité de conduire des opérations de défense aérienne intégrée et des opérations aériennes ayant recours à des munitions guidées de précision devrait être renforcée ». « Inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens », op. cit.

optimale le parc existant, il serait utile de penser à assurer une coordination européenne des capacités de transport stratégique maritime[1096].

Au niveau aérien, les principaux enseignements sont à tirer de la guerre du Kosovo. L'Europe manque de systèmes dans le domaine de la suppression de la défense aérienne ennemie (S.E.A.D.). Pour remédier à cette lacune, elle a besoin de missiles de croisière longue portée d'emploi général et doit également développer une capacité missile antiradar[1097] et une capacité de brouillage[1098]. Les Européens doivent aussi prévoir de développer et d'acquérir des armes guidées tous temps de haute précision. Pendant l'opération « Force alliée » au Kosovo, certaines capacités ont été fournies presque exclusivement par les Etats-Unis. Ce fut le cas pour les munitions de précision tous temps. Les Européens, sans en être dépourvus[1099], ont commencé à développer des systèmes plus performants pour l'avenir.

Les autres secteurs à améliorer sont l'acquisition de capacités antiradars efficaces, la détention d'armements capables d'atteindre leurs cibles par tous temps, les moyens de ravitaillement en vol[1100] et l'acquisition

---

[1096] WILKINSON, « Le transport stratégique aérien », Commission de défense, Assemblée de l'U.E.O., Document A/1757, 5 décembre 2001.

[1097] L'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni disposent déjà de ce système.

[1098] Elle est prévue par exemple dans la Loi de programmation militaire française 2003-2008.

[1099] YOST (David S.), « The NATO capabilities gap and the European Union », *Survival*, volume 42, Hiver 2000-1, International Institute for Stragegic Studies, Londres, p. 104. Il peut s'agir de missiles Tomahawk lancés de sous-marins britanniques ou d'autres systèmes d'armes laser guidées à partir d'avions d'assaut pour la France.

[1100] Le volume quotidien des frappes a été limité par le nombre insuffisant de ravitailleurs et non pas par le manque d'avions capables d'effectuer des tirs. L'augmentation du nombre d'avions ravitailleurs n'a pas suivi l'évolution de la force de combat qui est maintenant entièrement ravitaillable en vol. C'est d'ailleurs plus un problème européen que français puisque la capacité nationale française est nettement supérieure à celles des autres pays européens. Cette carence a pu être minimisée dans le cadre de la guerre du Kosovo par la situation géographique du théâtre des opérations. En effet, la proximité de la mer et donc du porte-avions a permis à l'aéronautique navale d'effectuer ses missions d'assaut sans être trop pénalisée par l'insuffisance des ravitailleurs en vol mais ce problème doit être réglé parce que, dans les missions à venir, le contexte géographique ne sera peut-être pas toujours aussi propice. VILLEPIN (Xavier de), « Opération Force alliée en Yougoslavie », Rapport d'information 464 (98-99), Commission des Affaires étrangères, p. 20, www.senat.fr/rap/.

d'un nombre accru de drones[1101]. La disponibilité de stocks suffisants de munitions posa aussi problème parce que, dans ce domaine, la guerre du Kosovo a démontré que l'Europe ne manquait pas d'avions de combat mais de munitions permettant d'utiliser ces avions dans le cadre de la stratégie choisie[1102]. Une solution à ce risque de carence de munitions pourrait être la constitution en commun au niveau européen de stocks, ce qui entraînerait la nécessaire adaptation d'une capacité de réactivité industrielle[1103].

Entreprendre des missions de type Petersberg impliquera forcément aussi la présence de soldats sur le terrain, ce qui nécessite des systèmes de protection des forces afin de faire face aux nouveaux types de menaces terroristes. La protection anti-biologique des forces devra être renforcée par un développement de systèmes d'alerte et de détection, des mesures d'immunisation et de protection médicales, et des mesures de décontamination. Or, nombre de pays européens ne possèdent pas le matériel défensif qui permettrait à leurs soldats d'opérer là où des armes biologiques et chimiques sont utilisées.

Les Européens devront également étudier la possibilité de se doter d'une défense antimissile balistique de théâtre visant à intercepter des missiles adverses sur un théâtre d'opérations régional et donc de protéger des unités militaires en mouvement ou même des zones plus larges. A terme, l'U.E. devrait aussi considérer sérieusement la nécessité de se doter

---

[1101] L'utilisation des drones permet la désignation laser de l'objectif afin que les pilotes prennent moins de risques et une efficacité accrue. Lors d'un entretien sur L.C.I. à l'occasion du Salon du Bourget, Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, a déclaré que si la France veut « avoir une armée qui soit à niveau, il est indispensable de savoir se projeter dans l'avenir. Se projeter dans l'avenir, cela veut dire maîtriser les technologies des avions de combat sans pilote, puisque des drones d'observation, nous en avons déjà. Là, il s'agit de l'avion de combat. » Le nouveau programme de drones devrait coûter 300 millions d'euros, à peu près. Paris, le 18 juin 2003.

[1102] Les stocks de la Marine et de l'Armée de l'Air sont vite apparus susceptibles d'être insuffisants, notamment pour ce qui est des bombes guidées laser (B.G.L.) qui ont un coût élevé, ce qui a nécessité de les compléter par des armements guidés laser américains. VILLEPIN (Xavier de), *op.cit.*, p. 19.

[1103] Cela permettrait d'éviter la grande dépendance vis-à-vis du seul fabricant mondial de kits de guidage d'armements guidés par laser qui est l'américain Raytheon et qui accorde toujours la priorité aux commandes de son plus important client, l'Armée américaine. « Opération Force alliée en Yougoslavie », *op.cit.* p. 20.

d'un système propre d'alerte de tir de missiles afin d'acquérir une autonomie dans ce domaine et donc de se donner la capacité d'intervenir seule dans une région où elle serait confrontée à la menace d'armes de destruction massive portées par des missiles balistiques.

Souhaitant prolonger leur démarche de renforcement des capacités, les Etats membres ont décidé, dès la Conférence d'engagements de capacités militaires de novembre 2000, de mettre en place un mécanisme d'évaluation afin « d'assurer le suivi et de faciliter le progrès vers la réalisation des engagements pris en vue d'atteindre l'objectif global ». Le Conseil européen de Nice a approuvé ce procédé qui devrait permettre de tenir compte de l'évolution des circonstances et des engagements assumés, d'une part, dans le cadre de l'U.E. et, d'autre part, dans celui de l'O.T.A.N. La déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, adoptée par le Conseil des Ministres le 19 novembre 2001[1104], a pris en considération les améliorations apportées notamment concernant certains types de forces et les moyens de commandement mais relève les lacunes persistantes relatives aux moyens aéronavals, à l'aide à la prise de décision stratégique, à la protection des forces déployées, à la capacité d'engagement et à la logistique, au degré de disponibilité des éléments terrestres, à la mobilité opérationnelle et à la flexibilité de la force déployée. Ces insuffisances ont entraîné la mise en place d'un plan d'action supervisé par le Comité militaire.

Ce plan d'action européen sur les capacités (E.C.A.P.) aborde vingt des quarante points englobés dans l'Objectif Global d'Helsinki et connaissant des faiblesses comme, par exemple, les hélicoptères d'attaque, les missions I.S.T.A.R.[1105], le ravitaillement en vol, la suppression de défense antiaériennes ennemies[1106], la défense antimissile, le transport stratégique... Ces insuffisances repérées dans les capacités disponibles devront être

---

[1104] Conseil Affaires Générales avec participation des ministres de la Défense de l'U.E., Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, Bruxelles, 19 novembre 2001, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 2001, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 146-149.
[1105] Intelligence, surveillance, acquisition des cibles et reconnaissance.
[1106] S.E.A.D.

résorbées afin de pouvoir développer la totalité du spectre des missions de Petersberg. Dans le cadre du Plan d'action européen sur les capacités, 19 groupes de travail ont été créés pour examiner la plupart des lacunes. De nombreux groupes d'experts ont formulé des options en vue d'acquérir des capacités supplémentaires grâce à des achats ou d'autres initiatives[1107].

La méthode retenue est celle d'une consultation entre les Etats membres qui devrait permettre la préservation de l'autonomie de décision de l'UE dans la définition et l'évaluation de ses capacités. Le plan d'action est fondé sur des décisions nationales, c'est l'approche « bottom-up »[1108]. Toutefois, il est envisagé, afin d'éviter d'inutiles duplications, une utilisation possible, pour les Etats concernés, des données techniques issues de mécanismes existants au sein de l'O.T.A.N. Mais ce recours à la planification de défense et au Processus de planification et de révision (P.A.R.P.) se fera avec l'appui de l'Etat-major de l'Union européenne. Le plan d'action européen sur les capacités est basé sur la contribution volontaire des Etats et sur le respect des décisions nationales[1109] ; cela signifie que chaque gouvernement doit prendre la décision de se responsabiliser pour remédier aux incapacités mises en évidence dans le catalogue. Concernant la mise en œuvre du plan, l'analyse et l'évaluation tant quantitative que qualitative seront poursuivies sous la direction du Comité Militaire. Sur la base de ces avis, le C.O.P.S. fera régulièrement rapport au Conseil. Le plan d'action souligne aussi l'importance du soutien de l'opinion publique en affirmant que les citoyens des Etats membres doivent avoir une vision claire du contexte du développement de la P.E.S.D. et que la transparence est nécessaire pour l'amélioration et le renforcement de l'action et de la volonté politique.

[1107] Les groupes de projets favorisés concernent le ravitaillement en vol, la recherche et le sauvetage de combat, les quartiers généraux, la protection nucléaire, biologique et chimique, les forces d'opérations spéciales, la défense contre les missiles balistiques de théâtre, les véhicules aériens sans pilote, les capacités de transport aérien stratégiques, les moyens spatiaux et les problèmes d'interopérabilité et procédures de travail liés aux opérations d'évacuation et humanitaires. Conseil relations extérieures, 2509ème session, Bruxelles, 9376/03, 19 et 20 mai 2003, p.15.

[1108] Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, *op.cit.*, p. 148.

[1109] *Id.*

Compte tenu de la longévité des équipements de défense, l'harmonisation de la programmation et de la fourniture d'équipements dépendra aussi de l'amélioration du Plan d'action européen sur les capacités, qui devrait apporter une perspective à plus long terme. Définir des orientations générales, assurer le suivi des réalisations et faire coïncider les méthodes de financement avec les propositions du Plan d'action européen sur les capacités impliquera la participation active du Conseil européen et des ministres de la Défense, afin de continuer à aller de l'avant et de fournir l'autorité politique nécessaire à une prise de décisions rapide.

Le Sommet de Thessalonique[1110] est important du point de vue du développement des capacités. En effet, les chefs d'Etat et de gouvernement ont entériné la réforme du Plan d'action européen sur les capacités, proposée lors du Conseil des ministres du 19 mai 2003[1111]. Cette réforme est destinée à accroître l'efficacité et à produire, à court et moyen terme, des résultats tangibles[1112]. La Déclaration de Thessalonique affirme aussi que « l'U.E. dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, sur laquelle pèsent des limitations et des restrictions dues à des lacunes identifiées ». Ces lacunes concernent « les délais de déploiement et les opérations du haut du spectre en termes d'ampleur et d'intensité qui pourraient présenter des risques élevés, en particulier lorsque plusieurs opérations sont menées simultanément ». Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'U.E. ont décidé de renforcer ce processus en annonçant la nécessité d'analyser la création éventuelle d'une « agence intergouvernementale dans le domaine du développement

---

[1110] *Bulletin U.E.*, 6-2003, pp. 9-29.
[1111] *Bulletin U.E.*, 5-2003, p. 76.
[1112] «Le P.A.E.C. doit maintenant passer de l'identification des options envisageables à l'instauration de groupes de projets chargés de la mise en oeuvre de projets concrets, y compris de solutions passant par des achats ou faisant appel au leasing, à la multinationalisation ou aux possibilités offertes par la spécialisation des tâches (...). Pour ce qui concerne les programmes d'acquisition, les groupes de projets devraient proposer des plans et des programmes permettant aux États membres participants de mettre en oeuvre de nouvelles capacités. Les initiatives n'impliquant pas d'achats viseront à optimaliser l'efficacité des capacités existantes et projetées. Les rapports des groupes d'experts créés dans le cadre du P.A.E.C. contiennent des options pour renforcer et améliorer les structures et développer des procédures et une doctrine ».

des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement ».

B. La création d'une Agence de l'Armement.

En juin 2002 s'est tenu, à Séville[1113], un séminaire sur les « Capacités de défense dans le cadre de l'Union Européenne » dont l'objectif était de promouvoir le dialogue entre les Ministères de la Défense des Quinze, le Comité militaire et l'industrie européenne[1114]. Il s'agissait d'examiner les possibilités de financement du Plan d'Action pour atteindre l'objectif global en 2003. Il est alors apparu que les financiers et les industriels devaient être associés à ce Plan[1115]. Les industriels de la défense sont bien conscients du rôle qu'ils ont à jouer mais demandent aussi des garanties. Ils réclament, en plus de la définition des carences, l'identification de celles qui peuvent être prises en compte par l'Europe et celles qui doivent être rattachées à l'industrie américaine. L'industrie de défense a aussi fait part de son désir d'accentuer le processus d'intégration qui permettrait d'obtenir des économies d'échelle et l'interopérabilité des systèmes. Or, pour l'instant, c'est plutôt la méthode « d'association de produits » qui domine, la coopération internationale se faisant sous la forme d'alliance sur des projets concrets. Les responsables des systèmes de financement préconisent quant à eux une restructuration des budgets de défense des Etats européens ; il ne s'agit pas de dépenser plus mais de dépenser mieux.

Réaliser des économies d'échelle est l'une des raisons principales qui plaident en faveur d'une meilleure coordination de la politique

---

[1113] *Bulletin U.E.*, 6-2002, pp. 8-24.

[1114] Nous avons étudié dans la première partie l'importance de l'article 296 T.C.E. en matière de défense et nous analyserons le rôle de l'Agence dans ce paragraphe mais nous avons choisi de ne pas étendre ce travail à toute l'industrie de la défense parce que cette étude relèverait plus du domaine économique que juridique.

[1115] Si l'on prend pour exemple pratique, le cas de la carence européenne en matière de ravitaillement en vol, deux solutions sont envisageables. A court terme, l'U.E. pourrait acquérir des moyens d'occasion ou en leasing ou transformer les moyens existants afin d'apporter une amélioration immédiate. A long terme, il paraît nécessaire d'entamer des programmes dans le cadre d'une coopération internationale.

communautaire en matière d'équipements de défense[1116]. Tout comme la P.E.S.D. vient en complément des politiques nationales de défense et de l'O.T.A.N., une politique communautaire en matière d'équipements de défense viendrait compléter les politiques nationales correspondantes. Toutefois, les Etats européens soulignent le caractère national des questions d'armement. Ils mettent en avant les impératifs de souveraineté et invoquent l'article 296 du T.C.E pour repousser les tentatives de la Commission de se saisir de ces questions. Cependant, la Commission, qui est l'organe qui a le plus de pouvoirs en matière industrielle et commerciale, devrait être l'institution en charge de la mise en place, de la surveillance et du bon fonctionnement de la politique européenne de l'armement. Mais, pour assumer ce rôle, il faudrait que les Etats acceptent d'organiser, au niveau européen, un domaine aussi sensible que l'industrie de défense.

Le choix des gouvernements en matière d'équipements militaires s'effectue dans un cadre prédéterminé qui tient compte de la structure des forces armées et de leurs besoins en matériels modernes et adaptés à leurs missions. En dépit des nombreuses initiatives (la Lettre d'intention, l'O.C.C.A.R.[1117], le G.A.E.O.[1118], les réformes nationales), les progrès sont

---

[1116] L'adoption du règlement (CE) n° 150/2003 du Conseil portant suspension des droits de douane sur certains armements et équipements militaires constitue un progrès vers la création d'un marché européen de la défense. Règlement du Conseil basé sur l'article 26 du traité C.E., portant suspension des droits de douane sur certains amendements et équipements militaires, le 29 janvier 2003. *J.O.* L 25 du 30 janvier 2003, p. 1.

[1117] La Convention portant création de l'O.C.C.A.R. est entrée en vigueur le 28 janvier 2001. Dotée de la personnalité juridique, l'O.C.C.A.R. peut signer des contrats directement avec l'industrie, au nom de ses Etats membres. Le préambule de la Convention précise que les Etats de l'O.C.C.A.R. « sont désireux d'associer d'autres Etats européens, dès lors que ceux-ci acceptent l'ensemble des dispositions de la Convention » et participent de manière significative à un projet géré au sein de l'O.C.C.A.R. L'O.C.C.A.R. réunit quatre pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni. L'adhésion de principe des Pays-Bas est d'ores et déjà acceptée. L'Espagne est invitée à devenir membre de l'O.C.C.A.R. après l'intégration du programme d'avion de transport militaire A 400M et l'achèvement de sa procédure de ratification. Une demande de la Belgique est à l'étude. La Suède serait aussi intéressée. La possibilité d'associer d'autres pays européens est également prévue avec l'accord de chacun des pays partenaires.

[1118] En 1976, les États européens membres de l'O.T.A.N. créent, le Groupement européen indépendant de programme (G.E.I.P.) dans le domaine de l'armement. Le G.E.I.P. est renommé Groupe armement de l'Europe occidentale (G.A.E.O.) en 1993 lors de son transfert dans l'Union de l'Europe occidentale. Composé au départ des

modestes et leurs effets tardent à se concrétiser[1119]. La mise en place d'une Agence de l'armement permettrait d'approfondir et de perfectionner le système de l'O.C.C.A.R.[1120] mais si l'accent est mis uniquement sur les capacités, cela risque de faire de l'Agence un simple instrument technique au service de priorités et de politiques nationales parfois convergentes mais aussi parfois divergentes.

L'avènement d'un marché plus ouvert et plus efficace permettrait de renforcer la compétitivité de la base technologique et industrielle de la défense européenne. Des groupes d'Etats membres de l'U.E. ont relevé ces nouveaux défis en concluant des accords ad hoc, tels que la lettre d'intention (LdI)[1121] et son accord-cadre, qui visent à faciliter la

---

treize pays membres du G.E.I.P. (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays Bas, Portugal, Royaume-Uni et Turquie), lors de la réunion des ministres de la Défense du G.A.E.O. du 13 novembre 2000, six nouveaux membres ont été admis : Autriche, Finlande, Hongrie, Pologne, République tchèque, Suède. Il s'agit d'un groupe informel rassemblant 19 pays membres, les 16 pays européens de l'O.T.A.N., auxquels s'ajoutent l'Autriche, la Finlande et la Suède. Cet organe est reconnu par les traités de Maastricht et d'Amsterdam (déclaration de l'U.E.O. de 1997 annexée au traité d'Amsterdam) comme l'instance européenne de coopération en matière d'armement. Organe d'échanges informels, le G.A.E.O. souffre depuis son origine de l'absence de cohérence politique et opérationnelle, du fait qu'il ne dispose pas de la personnalité juridique, ni d'organe exécutif. Ses décisions sont non contraignantes et exigent le consensus. Une réflexion est donc engagée pour faire évoluer le rôle du G.A.E.O. vers un forum d'échange en matière d'armement avec les États tiers. De plus, une partie des activités du G.A.E.O. pourrait être rattachée aux fonctions de la future Agence de l'armement.

[1119] BAUER (Sibylle), « L'européanisation des politiques d'exportation d'armement », *A.F.R.I.*, n°2, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 507-523.

[1120] HEROUVILLE (Jean-Pierre d'), « L'O.C.C.A.R. ? Une construction européenne originale », *Défense nationale*, février 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 59-65.

[1121] La Lettre d'intention et son accord-cadre s'appliquent à six pays : France, Allemagne, Italie, Espagne, Suède et Royaume-Uni. Ils ont pour objet de faciliter le processus de restructuration industrielle. La lettre d'intention tente de trouver des solutions dans le contexte de la restructuration des industries européennes de défense, elle concerne surtout l'offre. La consolidation de l'offre se fait sous forme de sociétés transnationales. Il s'agit d'une initiative européenne afin de se doter d'armements modernes dans les meilleures conditions de coûts, de délais et de performance. Le processus de la LoI porte sur six domaines : la sécurité de l'approvisionnement, les procédures d'exportation, la sécurité de l'information, la recherche et la technologie, le traitement des informations techniques, l'harmonisation des besoins opérationnels. Document A/1736, « Les perspectives de participation des pays associés partenaires à la coopération européenne en matière d'armement », Assemblée de l'U.E.O., 20 juin 2001.

restructuration industrielle, d'une part, et l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (O.C.C.A.R.)[1122], qui a pour but d'améliorer la gestion de programmes d'armement en coopération, d'autre part. Ce processus permettrait de réaliser des économies d'échelle au niveau de la production et d'autres économies encore grâce à un pouvoir de négociation accru, ce qui entraînerait une baisse des coûts, en plus des avantages découlant d'une plus grande interopérabilité. Accroître la prévisibilité et la cohérence au niveau européen en matière de programmation et d'achats permettrait à l'industrie d'anticiper et de mieux ajuster ses capacités de production.

Il existe déjà dans le cadre de l'Union européenne des organismes intervenant dans le domaine de l'armement comme l'O.C.C.A.R.[1123] Toutefois, le manque de résultat de ces différentes structures conduit à envisager la mise en place d'une Agence européenne de l'armement. Le groupe de travail «Défense» de la Convention a intégré dans ses recommandations la création d'une agence, fonctionnant sur une base intergouvernementale, qui serait chargée de la recherche stratégique en matière d'armements et pourrait aussi contribuer à l'amélioration des capacités. Cette proposition a été soutenue par la déclaration franco-

---

[1122] Cf. infra.

[1123] GUILLAUME (Marc), « L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement », *A.F.D.I.*, XLIV, 1998, C.N.R.S. édition, Paris, pp. 283-297.
L'O.C.C.A.R. est une démarche pragmatique menée par les pays les plus concernés par l'armement en Europe, c'est-à-dire les grands producteurs. Les cinq principes à l'origine de l'Organisation sont la rentabilité, l'harmonisation, la base industrielle compétitive, le renoncement au « juste retour » et l'ouverture aux autres pays. Le but pour l'O.C.C.A.R. est de devenir « la meilleure agence multinationale d'acquisition d'équipements de défense ». Stephen Logan, chef de la section « Coordination des programmes et coopération future » de l'O.C.C.A.R. Colloque sur le thème « Equiper nos forces pour la sécurité et la défense de l'Europe - Priorités et lacunes », Palacio del Senado, Plaza de la Marina Española, Madrid, 5 et 6 mars 2002.
Des pays non membres de l'O.C.C.A.R. peuvent participer au cas par cas à n'importe quel programme de l'organisation pourvu qu'ils acceptent les principes énoncés ci-dessus. Le programme A 400M, auquel participent les quatre pays membres de l'O.C.C.A.R., mais aussi la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg le Portugal et la Turquie, en sera le premier exemple. L'intégration du projet A400M est une avancée considérable pour l'organisation et l'avenir de l'Europe de l'armement.

britannique prononcée dans le cadre du sommet du Touquet, le 4 février 2003[1124].

Certains voient dans l'O.C.C.A.R. le socle d'une future Agence européenne de l'armement. La création d'une agence européenne de l'armement est un projet qui s'inscrit dans le cadre de l'évolution de l'industrie de défense vers plus de consolidations entre les sociétés européennes. Mais pour ce faire, l'O.C.C.A.R. regroupant les quatre « grands» pays européens en matière d'armement devrait s'élargir aux « petits » pays (en termes comparatifs de budget et de capacités industrielles et technologiques). Or cette large ouverture risque d'alourdir le processus de décision et de revenir à un calcul analytique du juste retour industriel programme par programme au détriment de la recherche d'un équilibre global multiprogramme et pluriannuel.

L'O.C.C.A.R. n'est pas encore une agence européenne de l'Armement. Il existe plusieurs limites. L'O.C.C.A.R. n'a pas vocation, selon ses statuts, à couvrir le spectre des activités d'une agence européenne de l'Armement. Son objet défini par l'article 7 de la Convention de Farnborough est limité : l'O.C.C.A.R. coordonne, conduit et fait exécuter les programmes d'armement qui lui sont confiés par les Etats membres et coordonne et assure la promotion d'activités communes de préparation de l'avenir. L'O.C.C.A.R. n'est pas une organisation ouverte. L'article 53 de la convention dispose que tout Etat européen qui souhaite devenir membre de l'Organisation peut être invité par le conseil à adhérer à la convention mais tous les Etats fondateurs doivent être d'accord et des conditions supplémentaires peuvent être demandées à l'Etat candidat.

Si l'O.C.C.A.R. doit servir de base à l'Agence européenne de l'Armement, il faudra choisir si elle doit être une institution de la Communauté, de l'Union ou une organisation autonome. Dans le premier

---

[1124] L'agence intergouvernementale de développement et d'acquisition des capacités de défense aurait pour objectif de promouvoir une approche globale de développement des capacités par tous les Etats membres de l'U.E. « Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense », 25ème Sommet franco-britannique du Touquet, *Documents d'actualité internationale,* n°7, 1er avril 2003, La Documentation française, Paris, pp. 279-280.

cas, un simple règlement suffit pour sa création. L'Agence agira dans le cadre de la communauté, sous le contrôle de la Commission. La deuxième solution consisterait à insérer de nouvelles dispositions dans le traité pour créer l'institution, lui donner la responsabilité juridique autonome et lui fixer son mandat. Cette démarche est plus complexe et suppose l'adhésion des Quinze. Il faudra prévoir l'articulation entre les organes dirigeants de l'Union et les organes de l'Agence européenne de l'armement. Enfin, la dernière option est celle d'une organisation autonome, via une convention internationale particulière, sur le modèle de l'O.C.C.A.R., dans laquelle on retrouverait les mêmes problèmes juridiques auxquels l'O.C.C.A.R. est confrontée. Il faudra résoudre les problèmes des relations financières de l'agence avec ses Etats membres et les règles de transparence et de contrôle de la gestion des fonds délégués par les Etats. Il faudra veiller à la mise en œuvre des règles de concurrence faisant appel aux meilleures pratiques des Etats membres. Il faudra que l'agence parvienne à se gouverner elle-même.

Le choix du premier modèle reviendrait à donner à la Commission plus de pouvoirs dans le domaine de la défense par le biais de l'industrie d'armement. Cette option serait un pas vers l'intégration. L'adoption du deuxième modèle serait le symbole de la volonté des Etats de mettre en place une véritable organisation des industries de la défense. Cependant, tout comme l'évolution de l'O.C.C.A.R. dépend de la volonté politique des Etats participants, l'avenir d'une telle structure dépendra des programmes qui lui seront confiés, dont les Etats sont seuls décideurs. Cette approche aurait l'avantage d'encadrer le marché de l'armement et de compléter l'architecture institutionnelle mise en place à Cologne et Helsinki. Les initiatives en matière de commerce et de production d'armements européens doivent être étayées par un cadre global plus cohérent, afin d'apporter une plus grande sécurité juridique et d'inciter davantage d'États membres à participer. Enfin, si la troisième option reprend le modèle de l'O.C.C.A.R., elle aura l'inconvénient d'être placé sous l'autorité d'un Conseil de surveillance, composé des ministres de la défense, qui fixent les orientations et contrôlent l'administration d'exécution de l'organisation. Si une organisation autonome peut avoir l'avantage de séduire des Etats qui

n'ont pas envie d'agir dans le cadre de l'Union européenne, elle ne pourra pas bénéficier de l'effet de spill-over et risque de ne pas être très efficiente.

La Constitution prévoit la création d'une Agence européenne d'armement et de recherche stratégique chargée d'encourager l'amélioration des capacités militaires[1125]. Cette Agence devra permettre à des groupes d'Etats membres de coopérer sur des programmes spécifiques en intégrant ainsi dans le cadre de l'U.E. des formes de coopérations qui existent déjà hors de l'Union. Une base juridique relative à une coopération entre les Etats membres en matière d'armement existe déjà avec l'article 17 §1 alinéa 3 du T.U.E. qui prévoit que « [l]a définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armement. ». L'Agence, ouverte à tous les Etats membres souhaitant y participer, est régie par les dispositions de l'article III-212 de la Constitution. Cet article présente les objectifs[1126] et le fonctionnement[1127] de l'Agence européenne d'armement et de recherche stratégique mais ne donne pas de précisions sur les modalités de fonctionnement de l'Agence et renvoie à une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée, à cet égard.

[1125] Pour le député européen Graham Watson, ce sont les libéraux qui ont demandé la création d'une Agence de recherche pour coordonner les dépenses. Pour lui, il faut revoir les règles des marchés publics en matière d'armement. Si des équipements fabriqués à l'extérieur de l'U.E. sont meilleurs, il ne faut pas favoriser à tout prix les équipements européens.

[1126] Le projet de Constitution définit cinq missions de l'Agence. Elle devrait contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des Etats membres et évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les Etats membres. Elle aurait pour rôle de veiller à la promotion de l'harmonisation des besoins opérationnels et à l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles. Elle devrait proposer des projets multilatéraux afin de remplir les objectifs en termes de capacités militaires et coordonner les programmes exécutés par les Etats membres. L'une de ses missions consisterait à soutenir, coordonner et planifier la recherche en matière de technologie de défense. Enfin, elle aurait aussi pour rôle de contribuer à identifier, et le cas échéant à mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

[1127] L'Agence s'inscrit dans le cadre de la coopération intergouvernementale dominée par le Conseil des ministres. Il n'est pas fait référence à un conseil des ministres de la défense, qui sont pourtant les principaux concernés, à l'échelon national, en matière d'armements. De même, le rôle du Comité politique et de sécurité n'est pas non plus précisé. Cette Agence devra faire face à toutes les initiatives extérieures à l'Union. Elle devra à la fois se distinguer et coopérer sans prendre une position dominante.

Finalement, sans attendre l'échec de la C.I.G. et le report de l'adoption de la Constitution européenne, il a été décidé, le 17 novembre 2003[1128], de créer une agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement[1129]. Il est important de souligner que la mise en place de cette Agence s'est faite en dehors du cadre initial prévu mais témoigne de la volonté des gouvernements des Etats membres de progresser dans le domaine de l'industrie d'armement. L'Agence procède d'une coopération « structurée », à laquelle les Etats membres de l'Union prennent part à titre volontaire[1130]. Le long intitulé de l'Agence témoigne de l'ambition de l'Union européenne dans le domaine de l'armement mais aussi des ambiguïtés quant au rôle futur de l'Agence.

Présidée par le Haut Représentant, puis ultérieurement par le ministre des Affaires étrangères de l'Union lorsque le texte de la Constitution aura été ratifié par tous les Etats membres, l'Agence sera gérée par un Comité de direction, qui est l'organe directeur de l'Agence, composé de représentants des États membres de l'U.E. participants, dans une configuration intergouvernementale[1131], autorisés à engager leur gouvernement, et d'un représentant de la Commission. Il se réunit au niveau des ministres de la défense ou de leurs représentants. Une équipe chargée de la mise en place de l'Agence doit mener les travaux préparatoires correspondants et soumettre des propositions en vue de prendre les décisions pertinentes. Le rapport adopté par le Conseil, le 17

[1128] Le C.A.G.R.E. a aussi décidé de créer une équipe de mise en place de l'Agence (Agence Establishment Team, A.E.T.) qui relève du secrétariat général du Conseil sous la responsabilité de M. Javier Solana et qui a nommé à sa tête le britannique Nick Witney, le 28 janvier 2004. Composé d'une douzaine de personnes, l'A.E.T. a commencé ses travaux en février 2004 et a rédigé un plan en vue de l'établissement de l'Agence. www.defense.gouv.fr/dga

[1129] Décision 2003/834/CE du Conseil, *J.O.* L 318 du 3 décembre 2003.

[1130] Les Etats peuvent ainsi préserver leur « neutralité » ou leur non-engagement par rapport au projet de défense européenne (dont l'Agence est l'un des éléments) représenté actuellement par la P.E.S.D.

[1131] « [l]'Agence européenne de l'armement, (...), permettra de donner les impulsions politiques – car c'est une décision politique et qui sera dirigée par les Ministres de la Défense- nécessaires à un processus capacitaire européen ambitieux et à la création d'une véritable Europe de l'armement. ». Discours de la ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie, 56ème session de l'Institut des Hautes études de défense nationale, 2 février 2004, Paris, *D.A.I.*, n°8, 15 avril 2004, La Documentation française, Paris, p. 309.

novembre 2003, prévoit donc une structure légère, dépendante de l'expertise nationale, contrôlée étroitement par les gouvernements nationaux, avec une autonomie et des ressources budgétaires limitées. L'Agence comprend un personnel composé d'un nombre réduit d'agents permanents de l'U.E. qui peut être renforcé à titre temporaire par des agents nationaux détachés. Le directeur est recommandé par le chef de l'Agence, c'est-à-dire le H.R. et désigné par le Comité de direction. Le Comité de direction détermine les activités de l'Agence au cours de réunions présidées par le chef de l'Agence, dans le cadre des directives que le Conseil lui adresse. De plus, il approuve le programme de travail et le budget de l'Agence.

La structure de base de l'Agence démontre donc des contradictions par rapport à l'importance présumée de son rôle puisque le rapport prévoit ainsi un personnel réduit qui sera secondé, selon les besoins et les activités, par des fonctionnaires et experts nationaux. L'Agence sera donc dépendante des administrations nationales, notamment des pays qui ont un secteur de l'armement développé, c'est-à-dire les grands Etats.

L'Agence aura pour mission de développer des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, d'identifier les futurs besoins en termes de forces et d'équipements, d'évaluer les engagements de capacités des Etats membres, de promouvoir et coordonner l'harmonisation des équipements militaires, de proposer des activités opérationnelles communes ainsi que des évaluations financières en vue d'acquisitions[1132]. L'Agence est sous l'autorité directe du Conseil et sous la responsabilité des ministres de la défense. Le Comité politique et de sécurité doit fournir des orientations générales et de recevoir des rapports de l'Agence. Le Comité militaire a un rôle de consultation et d'expertise.

La décision du Conseil de l'U.E. du 17 novembre 2003 identifie quatre objectifs majeurs pour l'Agence qui aura pour rôle : « a. de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises ; (...) b. de promouvoir et d'améliorer la coopération européenne dans le domaine de

---

[1132] Chronique des faits internationaux, *R.G.D.I.P.*, Pedone, Paris, 2004/1, p. 208.

l'armement ; (...) c. de contribuer à déterminer et, si nécessaire, à mettre en oeuvre des politiques et mesures d'application visant à renforcer la base industrielle et technologique européenne dans le domaine de la défense ; (...) d. de favoriser, le cas échéant en liaison avec les activités de recherche communautaires, la recherche visant à satisfaire les besoins futurs de capacités en matière de défense et de sécurité et de renforcer ce faisant le potentiel industriel européen dans ce domaine (...) ». Le premier objectif se rattache directement à la réalisation de l'objectif global de l'Union, et surtout des initiatives en cours dans le cadre du Plan d'action européen sur les capacités. Les trois suivants représentent une nouvelle tentative de rationaliser et de concentrer entre les mains d'une seule autorité les efforts dispersés des Etats européens en matière de politique d'armement et de recherche. Le rapport sur l'Agence précise que celle-ci « dispose de la personnalité juridique nécessaire pour accomplir ses tâches et atteindre ses objectifs ». Cette qualité est surtout nécessaire en matière contractuelle et sert à déterminer les responsabilités en cas de litige et versement de dommages et intérêts. L'Agence pourra donc contracter en son propre nom et gérer des programmes.

Le rôle de l'Agence devrait être essentiellement de fournir un cadre pour les discussions entre Etats membres sur les capacités et les équipements nécessaires à l'accomplissement des missions de Petersberg élargies. Les tâches qui concernent l'harmonisation des besoins, la coopération dans le domaine industriel et les priorités économiques dépendent plus de choix nationaux, dans lesquels les aspects sociaux et industriels revêtent une grande importance. Le rôle de l'Agence sera très utile pour les petits et moyens pays qui ne disposent pas de tout l'éventail des capacités requises pour les opérations militaires de gestion des crises actuelles et à venir.

Le budget de l'Agence est une inconnue[1133]. Le rapport sur l'Agence adopté le 17 novembre 2003 laisse supposer qu'elle sera dotée d'un budget de fonctionnement pour son personnel et certaines activités et des budgets

---

[1133] Le budget est estimé à 25 millions d'euros pour 2005. MAMPAEY (Luc), « L'armement de l'U.E. : bientôt un marché commun, à quand une politique ? », *Note d'analyse*, 24 juin 2004, www.grip.org.

assignés à chaque programme. La France a lutté pour que l'Agence ait un véritable rôle opérationnel et puisse lancer des projets pilotes[1134] mais son budget sera, à la demande du Royaume-Uni, étroitement contrôlé par le Conseil des ministres qui fixera à l'unanimité l'enveloppe financière pour une période de trois ans. Si l'Agence fonctionne comme les structures intergouvernementales existantes de coopération en matière d'armements, il est à craindre que le niveau de ressources dont disposera l'Agence sera faible puisque ces ressources proviendront uniquement des Etats qui participent à ses activités[1135]. Toutefois, l'Agence aura un rôle à jouer dans la réception et la gestion des sommes mises en commun pour un usage lié aux projets convenus entre les Etats membres, mais aussi pour des programmes définis et mis en oeuvre à l'initiative de l'Agence. Ce système permettrait de redistribuer l'effort entre tous les pays, renforçant ainsi la cohésion et la solidarité politiques de l'Union.

Avec des budgets de défense limités et la volonté de développer une politique européenne de sécurité et de défense, une généralisation de la coopération en matière d'équipements de défense apparaît de plus en plus indispensable. Cependant, lors de l'achat d'équipements militaires, chaque pays tient compte de ses intérêts industriels[1136], économiques mais aussi stratégiques. La production et le commerce d'armement sont au cœur de la souveraineté des Etats parce que les capacités militaires permettent de défendre l'intégrité du territoire. C'est pourquoi le domaine de l'armement s'est plutôt développé en dehors du cadre de l'U.E., selon la méthode intergouvernementale. Cette réalité ne doit pas être occultée si l'on veut comprendre les obstacles parfois insurmontables à des coopérations ou à des achats intra-européens ou transatlantiques. Ces mêmes obstacles se retrouvent dans l'élaboration de capacités en renseignement.

[1134] « L'Europe se dote d'une agence de l'armement », *La Libre Belgique*, 15 juin 2004.

[1135] Le cadre de fonctionnement de l'Agence européenne de défense a été approuvé par les Ministres des affaires étrangères de l'U.E. réunis le 14 juin 2004. L'Agence doit être opérationnelle avant 2005. www.defense.gouv.fr/actualites/breves/2004

[1136] L'industrie de défense est une « industrie de souveraineté » régie par les caractéristiques suivantes : un seul acheteur par pays : l'Etat, des réglementations sévères à l'exportation, des règles de sécurité très contraignantes et un financement de la recherche et du développement essentiellement par l'Etat-client. Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *Comprendre la défense*, Paris, Economica, 2002, p. 210.

§2. L'Europe du renseignement.

Au Conseil européen d'Helsinki, l'Union européenne a décidé de développer et de coordonner des systèmes militaires de surveillance et d'alerte rapide pour être capable, de manière autonome, d'évaluer une situation de crise et de conduire, là où l'O.T.A.N. en tant que telle n'est pas engagée, des opérations militaires, en réponse à des crises internationales. Il s'agit d'avoir la possibilité de « savoir », « choisir », « conduire » et « contrôler ». Les opérations en Afghanistan dans le cadre de la coalition internationale contre le terrorisme démontrent encore une fois l'importance vitale du renseignement[1137].

La politique de défense met en place une organisation au profit des responsables chargés de l'élaboration des options stratégiques et des choix politico-militaires lors du développement d'une crise qui doit permettre de conseiller efficacement les décideurs politiques dans le cadre de leur participation au Conseil Affaires générales ou au Conseil européen au niveau des chefs d'Etat. Son rôle principal sera d'assurer la fonction renseignement en phase pré-décisionnelle en cas de crise. En outre, en cas d'intervention militaire conduite dans le cadre de l'U.E., les évaluations stratégiques fournies par cette structure serviront de base aux travaux de planification opérationnelle de l'état-major de l'opération. Mais cet état-major aura besoin de renseignements plus pratiques et plus détaillés pour la conduite de l'opération. La réflexion sur l'organisation du cycle de renseignement au niveau de l'état-major d'opération et de l'état-major de forces déployé sur le théâtre d'opérations est l'objet des travaux actuels conduits par l'E.M.U.E. dans le cadre du concept I.S.T.A.R.[1138].

[1137] « Le renseignement se distingue de l'information par sa valeur ajoutée, son caractère confidentiel et souvent par les conditions clandestines de son recueil. Un fait brut, recueilli de façon passive, et le plus souvent à partir de sources ouvertes, sans vérification ni recoupement, est de l'information. A l'inverse, le renseignement est recherché en fonction d'objectifs prédéfinis selon une méthodologie particulière et fait l'objet d'un traitement. » I.H.E.D.N., *Comprendre la défense*, op.cit., p. 204.

[1138] Intelligence, Surveillance and Targeting.

La coopération européenne pour l'exploitation du renseignement de défense[1139] est en bonne voie, mais est confrontée à deux problèmes principaux. D'une part, elle ne repose que sur des contributions nationales volontaires et dépend donc totalement de la décision des Etats qui restent souverains dans la transmission de leurs données. D'autre part, elle ne couvre pas la phase d'acquisition du renseignement, domaine où les coopérations européennes restent encore très parcellaires. Etant donné le caractère fondamental pour l'autonomie de l'U.E. de la réponse à cette question, la façon de partager le renseignement sera décisive pour l'avenir de l'U.E. en matière de défense. Dans ce domaine, l'Union européenne pourra s'appuyer sur des structures déjà existantes. Le renseignement doit être recueilli, traité (A) puis exploité (B).

A. Le recueil et le traitement de l'information.

Dès la Déclaration de Saint-Malo de 1998, la France et le Royaume-Uni ont affirmé que l'Union européenne devait « [dis]poser d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile ... ». Or, pour des raisons financières, l'information d'origine américaine est la plus utilisée ce qui ne permet pas à l'Europe de pouvoir s'intéresser à des points particuliers ou de vérifier des données d'origine extérieure au cas par cas. De plus, la « relation privilégiée »[1140] liant les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ne facilite pas cette perception de la nécessaire autonomie de l'U.E. dans ce domaine du renseignement, ni la mise sur pied d'un système de coopération européenne. En effet, le Royaume-Uni ne désire pas investir dans des satellites d'observation[1141] et ne peut pas partager avec les Européens tous les renseignements qu'elle possède. Cette situation peut

---

[1139] POGNON (Céline), « Un système de renseignement pour l'Union européenne », *Défense nationale*, avril 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 69-76.

[1140] HEISBOURG (François), *op.cit.* , p. 61.

[1141] Charles Grant, directeur du Centre for European Reform, explique que « des satellites de renseignement européens constitueraient une dépense inutile et insupportable alors qu'il suffit de s'en remettre aux Américains. » VIRIOT (Jean-Marie), « L'autonomie, clé de voûte d'une véritable défense européenne », *Défense nationale*, n°2, février 2001, Paris, p. 39.

conduire à des perceptions différentes de la crise[1142], comme cela a été le cas en Irak. A Helsinki, il a été jugé utile de « [d]évelopper une capacité autonome de décider, et là où l'O.T.A.N. en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'U.E., en réponse à des crises internationales ... ». L'objectif est donc de doter l'Union européenne d'une autonomie de décision permanente et de mettre en place une organisation capable de prévenir les crises, ce qui nécessite une fonction de surveillance et d'alerte rapide, puis en cas de crise avérée, de pouvoir prendre une éventuelle décision d'engagement avec recours ou non à l'outil militaire, et enfin éventuellement, de conduire efficacement les opérations et d'en assurer le contrôle politique.

Au cours de la phase qui précède l'éventuelle décision d'intervention[1143], la première nécessité est de connaître puis d'apprécier de façon exacte la situation locale. Pour éviter d'être prise au dépourvu, l'Union doit mettre en place une organisation permanente chargée du suivi des zones de crises potentielles, découpée en zones géographiques dès le temps de paix. En pratique, cette évaluation sera fondée sur des informations ouvertes, telles les données de documentation générale sous tous leurs aspects – politiques, économiques, sociaux et militaires. Mais l'Union doit pouvoir aussi s'appuyer sur les Etats membres pour recueillir les informations confidentielles auprès des services diplomatiques ou de renseignement, civils ou militaires ce qui nécessitera la mise en place d'une organisation de recueil du renseignement spécifique à l'U.E. En outre, des liens étroits devront être établis avec d'autres organisations internationales concernées par les mêmes crises potentielles, et tout particulièrement l'O.T.A.N.[1144]. L'ampleur de la tâche et le nombre important d'interlocuteurs dans ce domaine conduisent à la nécessaire mise en place d'un réseau informatisé de recueil et d'exploitation du renseignement européen.

[1142] PASCO (Xavier), « Haute technologie spatiale et conflits », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, p. 837.

[1143] Cette phase est couramment appelée pré-décisionnelle.

[1144] L'absence d'accord de sécurité entre l'U.E. et l'O.T.A.N. ne favorisait pas le dialogue et la confiance. Les deux organisations sont toutefois parvenues à un accord après de longues discussions. Cf. infra.

Les Etats européens doivent aussi être prêts à partager des informations qu'ils auront recueillies avec des moyens nationaux et cela ne pourra se faire que si une relation de confiance s'instaure entre les Etats membres et n'être efficace que s'ils acceptent de partager tous les renseignements nécessaires, même ceux pouvant compromettre leur intégrité[1145]. La guerre du Kosovo a révélé qu'il « n'existe même pas l'échange minimal de renseignement et d'analyses qui permettrait de forger un objectif, des scénarios, des options plus ou moins prioritaires. »[1146]. Seuls la France et le Royaume-Uni disposent d'une capacité propre de renseignement minimal. Le renseignement reste national vu son caractère confidentiel et essentiel à la définition des choix diplomatiques et militaire. Cet obstacle doit être surmonté pour pouvoir aboutir à une perception commune de la situation et, ainsi, élaborer une position commune.

La capacité de conduire des opérations militaires, clairement explicitée lors du Conseil européen d'Helsinki, inclut la nécessité pour les états-majors de disposer des renseignements nécessaires à la planification et à la conduite des opérations. Toute la panoplie du renseignement de défense relative à un théâtre d'opérations, tant de documentation que de situation, est indispensable comme outil de base de la planification opérationnelle, qui sera la première tâche de l'état-major du commandant de l'opération. Cet état-major multinational doit disposer d'une importante division renseignement dont l'efficacité reposera sur les liens avec les services nationaux des Etats membres et certains organismes multinationaux, à commencer par l'Etat-major de l'U.E., l'O.T.A.N. et le Centre satellitaire de l'U.E. de Torrejón. Enfin, les renseignements nécessaires aux forces projetées sur le théâtre d'opérations leur seront fournis par l'état-major du commandant d'opérations ; mais il est indispensable de prévoir une capacité de recueil et d'exploitation locale du renseignement à la disposition du commandant des forces.

[1145] « De plus, l'(in)existence de liens en matière de renseignement a un impact psychologique sur les relations entre les gouvernements en accroissant ou en réduisant, selon le cas, la confiance réciproque des responsables politiques de différents pays. » HEISBOURG (François), *op.cit.*, p.73.

[1146] GNESOTTO (Nicole), « Introduction : l'O.T.A.N. et l'Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, I.F.R.I., 2ème trimestre 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, p. 18.

La question est de savoir si les Européens disposent des moyens nécessaires en matière de renseignement dans les trois niveaux que sont la collecte, le traitement et la transmission des informations. La collecte du renseignement se fait principalement par des moyens aériens et spatiaux. Le traitement de l'information passe par la fusion des informations provenant des différentes sources et doit désormais se faire en temps réel. La transmission des informations doit aussi être sécurisée. La question est de savoir si l'Europe est équipée pour ce faire.

L'importance du renseignement militaire pour la prise de décision, l'élaboration des options stratégiques et le contrôle politique des crises est de nature à justifier la mise en place de moyens collectifs propres à l'U.E. Il n'existe pour l'instant que quelques coopérations d'échanges réciproques d'images et d'information. L'acquisition collective d'un ou plusieurs satellites d'observation permettrait de franchir une étape décisive dans ce domaine et d'acquérir une plus grande autonomie par rapport aux Etats-Unis. Le renseignement par le biais de système satellite, reste « le déficit le plus important. »[1147].

Symbole de la réticence des Etats de s'engager dans le domaine du renseignement, la plupart des projets européens de partage de capacités en matière de renseignement spatial[1148] ont échoué à l'exception du programme de satellite optique Helios 1 auquel participent la France (78,9%), l'Italie (14,1%) et l'Espagne (7%). Le programme Helios 2 disposera d'un moyen d'observation optique (par beau temps) et infrarouge (de nuit)[1149]. Il est constitué d'un ou deux satellites en orbite et

---

[1147] Audition du Général Gustav Hägglund, président du C.M.U.E., à la Commission Affaires étrangères du Parlement européen, *Bulletin quotidien Europe*, Agence Europe, Bruxelles, 22 janvier 2002.

[1148] « Les équipements militaires pour la gestion européenne des crises », Réponse au rapport annuel du Conseil, Assemblée de l'U.E.O., Document A/1760, 5 décembre 2001, § 18.

[1149] Le système Helios 2 devrait assurer la continuité de service d'Hélios 1 à partir de 2003 en améliorant les performances du premier modèle grâce à une capacité infrarouge rendant possible l'observation de nuit, à une augmentation du nombre d'images et une réduction des délais d'acquisition de l'information et par une meilleure résolution. Le lancement d'Helios 2A devrait se faire en octobre 2004 et Helios 2B devrait être disponible pour un lancement en 2008. Le système Helios est un atout précieux pour la France car il permet une capacité d'évaluation autonome des situations. Ce nouveau système devrait permettre de combler les lacunes

d'installations au sol. La France est le seul pays européen à s'être engagé substantiellement[1150]. La Belgique a néanmoins décidé de participer à Helios 2 à hauteur de 2,5%[1151]. L'Espagne a annoncé sa participation[1152]. Une coopération avait été envisagée avec l'Allemagne combinant Helios et Horus (satellite radar) mais elle n'a pas abouti. Finalement, l'Allemagne développe de son côté une constellation de satellites radar (SARlupe), capable d'une vision de nuit et par temps nuageux[1153]. La France et l'Italie ont signé un accord pour mettre en place, entre 2003 et 2006, une constellation de satellites[1154] nationaux comprenant des capteurs optiques[1155] mais aussi radar[1156]. Les Britanniques ont choisi de ne pas avoir de satellite

---

relevées au Kosovo. La Guerre du Kosovo a montré les limites de ce satellite qui ne pouvait fournir des images que de jour et par temps clair alors que les Etats-Unis pouvaient compter sur une douzaine de satellites militaires intervenant par tous temps. QUILES (Paul), LAMY (François), « Kosovo : une guerre d'exceptions », Rapport d'information de la Commission de la Défense, Assemblée Nationale, Les Documents d'information, n°2022, Paris, 15 décembre 1999, pp. 41-42.

[1150] La mise en service du satellite d'observation Helios 2 doit permettre la poursuite de l'acquisition d'une capacité autonome d'appréciation de situation et de renseignement de niveau stratégique. Le premier exemplaire sera lancé en 2004. Sa capacité optique sera améliorée et il pourra capter des images de nuit grâce à un système infrarouge. Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003-2007, Loi n°2003-73, *J.O.*, 27 janvier 2003.

[1151] GAUDIN. G, « Bruxelles sur le point de rejoindre le programme Hélios II », *Air&Cosmos,* n°1796, mai 2001.

[1152] Signature de l'arrangement de coopération franco-hispano-belge relatif à Hélios II, communiqué du Ministère de la Défense du 6 décembre 2001, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 2001, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 270.

[1153] L'absence de volonté politique franco-allemande a été à l'origine de l'abandon de plusieurs projets de coopération. Le refus allemand de participer au programme Horus a poussé la France à abandonner ce dernier et a empêché le rapprochement entre les activités satellites d'Aérospatiale et de Dasa au cours de l'année 1996. Le refus de la France de participer au programme Eurofighter a isolé la société Dassault-Aviation et conduit l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne à regrouper leurs activités d'avions de combat. La coopération franco-allemande a un effet important sur l'intégration européenne dans tous les domaines. Si elle n'existe pas dans le domaine industriel, elle risque d'être fragilisée dans le domaine des relations extérieures. QUILLET (Pierre), QUILLET (Nicolas), *Regards européens sur l'histoire franco-allemande*, Paris, Gualino éditeur, Collection FideCitea, 2003, p. 243.
La France a dû compenser, au niveau budgétaire, le retrait allemand qui a, de plus, entraîné un décalage dans la date d'entrée en service du système. « Le développement d'une capacité européenne d'observation spatiale pour les besoins de la sécurité de l'Europe », Assemblée de l'U.E.O., Document A/1789, 5 juin 2002.

[1154] La multiplication des projets de satellites d'observation ou de communication est telle que l'on peut parler de « prolifération spatiale », PASCO (Xavier), « Haute technologie spatiale et conflits », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, p. 837.

[1155] Pour la France : Spot et Helios 2.

[1156] Pour l'Italie : satellites Cosmo-Skymed.

d'observation qui leur soit propre. Ils se limitent aux satellites d'écoutes et de transmissions et s'appuient sur une coopération bilatérale avec les Etats-Unis pour satisfaire leurs autres besoins en matière de renseignement, étant ainsi complètement dépendants de ces derniers. La disproportion entre les capacités européennes et celles des Etats-Unis produit un déséquilibre, au profit des seconds, dans la maîtrise de l'information. La suprématie américaine en la matière repose sur une gamme très large d'équipements[1157] et sur le nombre important de chacun de ces matériels qui permet de multiplier les zones observées et d'assurer une présence permanente sur tous les objectifs.

Le programme Helios 2 est un système européen au sens géographique mais pas au sens politique. Il n'est pas intégré aux structures de l'Union européenne. Chaque participant au programme dispose d'un droit à prises de vue proportionné à sa participation financière, grâce à des règles de programmation quotidienne du satellite, élaborées par les états-majors et les services de renseignement utilisateurs. Le partage des capacités du satellite fait ainsi l'objet d'un accord quotidien qui tient compte des droits acquis, de l'intérêt opérationnel et du degré d'urgence de chaque demande de prise de vue. Le système Helios 2 permet, pour chaque coopérant, une gestion autonome et confidentielle de sa programmation et de ses prises de vue, renforçant la souveraineté de chacun. Il s'agit plus d'optimiser un système financé par plusieurs Etats européens en le mettant à la disposition des différents coopérants que d'un système de renseignement européen permettant un recueil et une exploitation par tous les Etats travaillant ensemble et mettant en commun leurs images[1158]. Les satellites ont deux rôles principaux : d'une part, fournir des compétences techniques, d'autre part, « renforcer leur [des Etats] présence politique dans un monde où la

---

[1157] Satellites radars et optiques, satellites d'écoute, satellites d'écoute, météo et système de navigation G.P.S., moyens aériens de reconnaissance et drones d'observation....« Le développement d'une capacité européenne d'observation spatiale pour les besoins de la sécurité de l'Europe », Assemblée de l'U.E.O., Document A/1789, 5 juin 2002.

[1158] Pour une étude du programme franco-italien Pléiades Cosmo-Skymed qui doit une première étape en vue d'une composante spatiale dotée de capacités en temps réel et de permanences sur l'objectif, voir BLAMONT (Jacques), « Une initiative pour l'Europe de la Défense », *Défense nationale*, n°7, juillet 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 21-34.

hiérarchie des puissances est, au choix, à conforter ou à redéfinir. »[1159]. Les centres techniques nationaux permettent à l'Etat d'avoir un appui « pour ses missions régaliennes, qui demeurent une réalité pour chaque pays européen » ainsi que d'entretenir « une capacité d'innovation au niveau national, ce qui peut ensuite représenter un atout très important pour toute l'Europe. »[1160]. De plus, un cadre national peut s'avérer plus souple pour le lancement de coopérations bilatérales qui démontrent que ce sont les volontés des Etats qui conduisent à la mise en collectif de compétences techniques nationales complémentaires.

L'information collectée doit ensuite être traitée. Au niveau européen, c'est principalement le Centre satellitaire qui s'acquitte de cette tâche. Le Centre satellitaire de l'U.E.O., situé à Torrejón, opérationnel depuis 1997[1161], a été transféré à l'U.E. Le directeur du Centre satellitaire de l'U.E. est nommé par le Conseil d'administration[1162] que préside le S.G./H.R.[1163]. Le Centre est placé sous le contrôle politique du C.O.P.S. Sa principale mission est l'exploitation d'images issues de l'observation spatiale en vue de contribuer à la prise de décision et la prévention, l'évaluation et la gestion des crises[1164]. En l'absence de moyens propres, le Centre procède à des achats d'images et travaille donc peu en temps réel. Ses capacités militaires doivent être renforcées afin que l'ensemble des missions qui lui sont confiées dans le cadre de la P.E.D. puisse être entièrement remplies. Le Centre peut offrir à l'U.E. des informations extrêmement utiles en tirant

---

[1159] PASCO (Xavier), *« Haute technologie spatiale et conflits »*, A.F.R.I., 2000, Bruylant, Bruxelles, p. 837.

[1160] BENSOUSSAN (Alain), « L'évolution de l'Europe spatiale », *Défense nationale*, avril 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 71.

[1161] Le Centre satellitaire de l'U.E.O. a été créé en 1991 par des décisions du Conseil de l'U.E.O. en application de l'article 8 du Traité de Bruxelles modifié qui permet au Conseil de « constituer tous organismes subsidiaires ». Créé dans un premier temps à titre expérimental, le Centre a été confirmé en 1995 par une décision ministérielle qui réaffirme la volonté des Etats membres de l'U.E.O. de disposer d'un outil propre de renseignement pour aboutir à une certaine indépendance en matière d'informations.

[1162] Il y a un membre par Etat et un représentant de la Commission.

[1163] Le Conseil d'administration est composé de 16 membres, un de chaque pays plus un membre de la Commission, le directeur du Centre et le directeur général de l'E.M.U.E. peuvent éventuellement y participer.

[1164] Le centre analyse les images recueillies par le satellite d'observation militaire franco-italo-espagnol Helios 1. Le Centre ne possède pas de moyens d'observation propres et utilise les images des satellites commerciaux, des satellites russes et surtout le satellite américain à haute résolution Ikonos.

profit des caractères propres de l'imagerie spatiale et du Centre lui-même que sont la multinationalité du personnel et les expériences diverses des experts. A la demande de l'U.E., le Centre satellitaire de l'U.E.O. a suivi la situation au Kosovo à partir de novembre 1998[1165].

Les membres associés participaient pleinement aux activités du Centre satellitaire de l'U.E.O., contribuant au financement des activités spatiales de l'U.E.O., assignant des ordres de travail au Centre et recevant tous les dossiers préparés par ce dernier. La Norvège et la Turquie notamment restent très impliquées dans les activités du Centre satellitaire. Depuis son transfert à l'U.E., les relations avec Etats tiers[1166] sont possibles sur une base commerciale. Le plus gros changement est d'ordre financier puisque les membres associés ne participent plus au budget mais « remboursent le Centre »[1167] pour chaque demande de travaux. Ils ont toujours la possibilité de détacher des analystes et d'adresser des demandes au Centre sous certaines conditions. Les produits de travaux résultant de demandes en soutien du processus de décision de l'Union dans le cadre de la P.E.S.C. seront mis à la disposition des Etats tiers « lorsque le Secrétaire général/Haut représentant le juge utile pour le dialogue, la consultation et la coopération avec l'Union européenne dans le domaine de la P.E.S.D. »[1168].

Le Centre satellitaire « s'impose comme le seul outil politico-militaire de renseignement collectif existant aujourd'hui »[1169], dont est dépourvue l'O.T.A.N. qui est dépendante des Etats-Unis. Pourtant, le Centre satellitaire n'a été que très peu pris en compte au début de l'année 2002 dans la mise

---

[1165] Tout au long de son existence, le Centre a produit des dossiers, par exemple, sur la crise des Grands Lacs, l'Albanie et le Kosovo.
[1166] Etats européens membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E. et autres Etats candidats à l'adhésion à l'U.E.
[1167] Annexe à l'action commune 2001/554/P.E.S.C., article 6, *J.O.C.E.* 20 juillet 2001, n° L200/1.
[1168] *Id.* Le 26 septembre 2001, le Secrétaire général/Haut représentant, M. Javier Solana, a envoyé une lettre à quinze Etats tiers pour leur offrir la possibilité d'être associés aux activités du Centre satellitaire.
[1169] MONTANT (Jérôme), « La reconfiguration de l'U.E.O. », *A.F.R.I.*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 617.

en place de procédures en cas de gestion de crise par l'U.E.[1170]. Après avoir été recueilli, le renseignement doit être exploité.

B. L'exploitation et le partage du renseignement.

En matière de renseignements, il existe différents forums européens. Le Club de Berne a été créé en 1971 et regroupe 18 pays[1171]. En fait, ce Club est le cadre de nombreuses réunions organisées par thèmes en fonction des préoccupations du moment et permet des contacts informels par petits groupes. Toutefois, les synthèses de situation élaborées au niveau des directeurs de service dans le cadre de ce Club ne servent qu'à informer les pays membres puisqu'il n'y a pas d'autorité politique européenne destinataire de ce renseignement ; ce rôle pourrait être dévolu au Haut représentant pour la P.E.S.C. Le principal obstacle à la mise en place de ce système[1172] est le fait que le renseignement, accompagné d'une appréciation de situation, est susceptible d'engager la politique d'un pays et que cela pourrait poser des problèmes de souveraineté aux Etats membres. Dans le cadre de l'O.T.A.N., il existe une structure qui réunit les services de sécurité des pays membres : il s'agit du Comité spécial[1173]. Néanmoins, le grand nombre de participants limite la confidentialité des renseignements échangés. Ce problème pourrait se retrouver dans le cadre d'une Union élargie dans laquelle le nombre élevé d'intervenants pourrait être néfaste à la circulation de l'information. Cette organisation regroupe des Etats européens mais n'est pas une organisation de renseignement de l'Union européenne. Elle n'est pas intégrée dans les structures politico-militaires mises en place pour l'élaboration d'une politique européenne de défense.

[1170] DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *La P.E.S.D. : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

[1171] Lorsque la Grèce l'aura rejoint, tous les pays de l'U.E. en seront alors membres. « Renseignement européen : les nouveaux défis », Assemblée de l'U.E.O., Document A/1775, 4 juin 2002.

[1172] POLITI (Alessandro), « Vers une politique européenne de renseignement », *Cahiers de Chaillot*, n°34, décembre 1998, Institut d'Etudes de sécurité de l'U.E.O., Paris.

[1173] Il a pour compétence le contre-espionnage et la lutte contre le terrorisme, notamment pour la protection des troupes – essentiellement américaines – déployées à l'étranger. www.nato.int.

Elle ne constitue donc pas une institution spécialisée correspondant à l'une des composantes du processus d'intégration, tel que nous l'avons défini.

Il existe aussi de nombreux autres forums dont l'existence n'est pas révélée au public et dont le contenu des échanges n'est pas rendu public. Ils sont la preuve qu'une coopération existe et peut être organisée. Ces groupes sont qualifiés « d'organisations de l'ombre »[1174]. Leur existence étant cachée, il paraît donc peu probable qu'ils puissent s'insérer dans une politique officielle européenne.

Les services de renseignement nationaux ont aussi établi depuis longtemps des coopérations informelles, le plus souvent bilatérales. Les coopérations entre Européens semblent nombreuses, à tel point que l'on peut parler d'une mosaïque d'accords. Les pays frontaliers ont souvent intérêt à travailler ensemble, ce qui a pour conséquence le développement de coopérations entre certains services européens. Les échanges bilatéraux sont nombreux et il semble que chaque pays organise ce genre d'échanges.

En Europe, c'est plutôt la politique du « donnant-donnant »[1175], limitée à des relations bilatérales, qui prévaut et qui peut s'expliquer, d'une part, par le fait qu'il existe une distinction entre les informations brutes et l'analyse qui en découle, les premières étant plus difficiles à partager que la seconde. Les services de renseignement doivent veiller à la protection des sources qui concerne l'identité des personnes mais aussi les moyens techniques. Cette protection est primordiale parce que la connaissance du type de source peut permettre de se faire une idée de la politique de renseignement conduite par un Etat. Ce principe est l'un des principaux obstacles au partage du renseignement parce que les Etats ne souhaitent pas dévoiler pas d'informations qui pourraient permettre de remonter à la source, ce qui réduit les possibilités d'échanges et de coopération. D'autre part, il existe une différence de niveau technologique entre les systèmes de renseignement et il semble peu probable qu'un Etat doté de moyens de

---

[1174] Shadowy European organisations. Jane's Foreign Report 2629.
[1175] COOSEMANS (Thierry), « Promouvoir « l'Europe du renseignement » : nécessité et perspectives », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°477, avril 2004, pp. 241-252.

renseignement sophistiqués partage les évaluations sensibles avec un autre pays, sauf s'il pense recevoir quelque chose d'intéressant en retour.

Il apparaît donc que la diffusion du renseignement entre les Etats européens et les institutions européennes, d'un côté, et au sein de la chaîne de commandement européen d'une opération de gestion de crise, de l'autre côté, nécessiteront le besoin d'un réseau spécifique à l'U.E. dans le domaine du renseignement dès lors que les Etats sauront se faire confiance. L'Etat-major de l'U.E.[1176] comporte cinq divisions dont celle du renseignement composée d'une trentaine d'officiers. Elle ne traite que d'évaluation et d'alerte, s'appuyant sur les Etats pour obtenir du renseignement. Il n'y a donc pas de vision commune en matière de renseignement. Chaque Etat est libre de dévoiler les informations qu'il souhaite, selon ses propres intérêts nationaux. Le rôle de la Division Renseignement de l'Etat-major de l'U.E. sera de faire la synthèse des sources existantes et les diffuser tant en direction du Conseil, de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide et du Comité politique et de sécurité que des états-majors des forces éventuellement engagées.

Il faudrait pour ce faire que les Etats manifestent la volonté politique ferme, traduite dans les faits, de transmettre à l'U.E. des contributions volontaires substantielles. Les capacités de l'U.E. dépendent entièrement de la qualité des contributions nationales qui ne couvrent pas tous les besoins nécessaires et qui viennent parfois d'acteurs extérieurs, comme les Etats-Unis pour le Royaume-Uni. Les pays européens disposent de différents types de services de renseignement[1177] dont certains pourraient d'ailleurs, à

[1176] Décision du Conseil 2001/80/P.E.S.C. instituant l'Etat-major de l'Union européenne, *J.O.* L27/7, 30 janvier 2001.

[1177] L'Allemagne possède différents organes de renseignement : le Bundesnachrichtendienst (B.N.D.) est un service fédéral de renseignement et de sécurité orienté vers l'extérieur du territoire. Le renseignement militaire, quant à lui, repose sur l'Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr (A.N.B.w.) (littéralement office du renseignement des armées) et sur l'Amt für Fernmeldewesen der Bundeswehr (A.F.B.w.), qui concentre plus particulièrement ses activités sur le renseignement électronique militaire.
En France, la Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.) recherche et exploite les renseignements intéressant la sécurité de la France. La Direction de surveillance du territoire (D.S.T.) a pour mission de rechercher et de prévenir, sur le territoire français, les activités de nature à menacer la sécurité du pays. Enfin, la Direction du renseignement militaire (D.R.M.) a pour fonction de recueillir et de

terme, servir de base à la mise en place effective d'une organisation coordonnée, voire commune à l'Union européenne.

L'organisation des systèmes de renseignement des différents Etats européens montrent que ces services ont des structures semblables et des intérêts identiques. Le renseignement militaire fait le plus souvent l'objet d'une catégorie particulière, séparée des services de renseignements internes et externes. Cette similitude des structures est la base des coopérations actuelles et futures entre les services homologues des différents pays européens qui ont des missions de même nature. Cette similitude dans l'organisation des services secrets devrait être un facteur favorable au rapprochement et à une coopération des Etats membres dans le domaine du renseignement.

Finalement, le renseignement est le domaine le plus faible des Européens et celui dans lequel ils ont le plus de mal à mettre leurs ressources en commun. La relance de la coopération européenne dans ce domaine doit être un enjeu fondamental si les Européens veulent accéder à une plus grande autonomie de décision et mettre en place une véritable politique européenne de défense. Partager des renseignements nécessite de la confiance et la garantie d'un traitement confidentiel des informations afin de ne pas mettre en cause la sécurité d'un Etat membre. Or, ce sentiment

---

trouver les informations ayant un caractère militaire ou des informations générales de types politique, social ou économique qui sont nécessaires au ministère de la défense et qui pourraient avoir une influence sur l'organisation d'une opération militaire. ELIE (Bruno), « La direction du renseignement militaire », *Défense nationale*, janvier 1998, Comité des études de défense, Paris, pp. 7-19.
En Grande-Bretagne, le Secret Intelligence Service (S.I.S.) s'intéresse au renseignement extérieur stratégique. On trouve également le Security Service (S.S.) a pour domaine de compétence le terrorisme au Royaume-Uni, la lutte contre le terrorisme international, le contre-espionnage, ou encore le crime organisé. Dans le domaine du renseignement de défense, le Defence Intelligence Staff (D.I.S.) s'occupe des domaines qui touchent à la défense, y compris des problèmes économiques, politiques ou même technologiques.
En Espagne, le C.N.I. (Centre national d'information), organisme à vocation générale, est compétent aussi bien à l'extérieur que sur le territoire national. Le renseignement de défense est de la responsabilité de l'Etat-major général (EMACON).
L'Italie possède deux services principaux : l'un spécifiquement attaché à la protection des intérêts de la sécurité intérieure, l'autre chargé des tâches de renseignement plus spécifiquement militaire et de sécurité extérieure.
HEISBOURG (François), *op.cit.*, pp. 61-2.

ne pourra être atteint qu'avec beaucoup de coopération et de patience. Le problème de la circulation de l'information dans sa globalité a déjà été abordé par les institutions. Construire une véritable « Europe du renseignement », efficace et dotée de l'architecture appropriée ne pourra se faire dans un premier temps que sur des mesures réalisables à court terme car c'est un domaine très sensible pour les souverainetés nationales. A plus long terme, il faudra constituer une véritable « Europe du renseignement » s'insérant dans l'architecture permanente mise en place pour la P.E.S.D. Afin de disposer d'une capacité de décider souverainement, il est important de disposer de renseignements fiables et récents. Pour l'Union européenne, l'apodictique autonomie de décision et la capacité de contrôle politique d'une éventuelle intervention a nécessité la mise en place d'organes spécifiques constituant une véritable chaîne adaptée aux divers stades de gestion de la crise. Le renseignement devra nécessairement être inséré dans cette organisation.

En conclusion, la mise en place d'une force de réaction européenne en tant qu'élément de l'élaboration d'une politique européenne de défense nécessite que les Etats membres fournissent des hommes mais aussi du matériel. Les besoins en hommes définis par l'objectif global d'Helsinki doivent être comblés par les contributions volontaires des Etats. Les contingents reflètent le poids importants des grands Etats européens tels que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Ces trois Etats occupent déjà une place particulière au sein de l'Union soit de par leur dimension démographique soit de par leur statut de puissance nucléaire et de membre permanent de l'O.N.U. Ces statuts spécifiques, renforcés par leur contribution majoritaire à la force européenne tant dans le domaine humain que matériel, se traduiront par une influence remarquable dans le processus de décision puis de mise en oeuvre de la force européenne. De plus, dans le cadre d'une politique européenne du renseignement, ce sont prioritairement la France et le Royaume-Uni, par le biais des Etats-Unis, qui fournissent le plus de données. Il paraît donc normal que ces Etats revendiquent plus le droit à la parole puisque ce sont eux qui engagent le plus d'hommes et de matériel.

Toutefois, le Conseil européen de Laeken[1178] a adopté une déclaration d'opérationnalité de la politique européenne de sécurité et de défense et affirmé que l'Union était désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. En effet, les trois éléments constitutifs de l'opérationnalité, selon les termes du Conseil européen de Cologne, sont désormais réunis. Ces éléments sont tout d'abord, l'existence d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles. Malgré les lacunes constatées, l'Union européenne est opérationnelle et le plan d'action devrait permettre d'identifier et de mobiliser toutes les initiatives, nationales et multinationales, quantitatives ou qualitatives susceptibles de les combler. Ensuite, l'U.E. doit avoir la capacité de décider, qui passe par les structures mises en place à partir de janvier 2001[1179]. Enfin, le troisième aspect de

---

[1178] Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001, *Bulletin U.E.*, 12-2001, pp. 9-27.

[1179] L'exercice CME 02 qui s'est déroulé du 22 au 28 mai 2002, a été un test important qui a mis à l'épreuve la capacité de l'U.E. d'affronter des situations de gestion de crises. Cet exercice se situait dans un emplacement simulé vis-à-vis

l'opérationnalité est la disponibilité à agir. Ce dernier critère constitue le volet politique du concept d'opérationnalité qui dépendra de la volonté des Etats qui seront seuls à même de décider de lancer une opération. Cette volonté se traduira par l'effort financier que les Etats membres voudront bien consentir.

Au plan opérationnel, l'U.E. doit faire face à toutes ses responsabilités et se tenir prête à s'engager concrètement dans la gestion d'une crise pour démontrer qu'elle est vraiment opérationnelle. Or, la recrudescence des foyers de tension et de crises laisse à penser que l'U.E. devra prendre ses responsabilités avant la première échéance de 2003. L'interrogation principale concernant cette force sera de savoir où et comment elle pourra agir seule dès lors qu'elle sera opérationnelle. M. Zbigniew Brzezinski envisage différents scenarii. Dans l'hypothèse de troubles en Estonie avec rébellion de la minorité russe qui aurait l'appui du gouvernement russe, l'Europe n'interviendrait sans un soutien de l'O.T.A.N. De même, il avance l'hypothèse dans laquelle le Monténégro ferait sécession et la Serbie l'envahirait. Dans ce cas, une intervention de l'Union européenne sans la participation de l'O.T.A.N. et donc des Etats-Unis serait couronnée d'une défaite. « Bref, si la crise est grave, l'Europe ne sera pas en mesure de monter une riposte indépendante : et si sa riposte est indépendante, c'est que la crise ne sera pas grave. »[1180]. Il nous faut donc étudier quelles sont les limites de l'autonomie d'action de la force de réaction européenne mais aussi quelles ambitions elle peut avoir.

---

duquel l'U.E. devait répondre conformément à l'article 17.2 du T.U.E. Cet exercice comprenait uniquement les phases précédant la décision d'intervenir.

[1180] BRZEZINSKI (Zbigniew), « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe », *Commentaire*, n°91, Automne 2000, Plon, Paris, pp. 493.

CHAPITRE II : UNE CAPACITE D'ACTION A DEVELOPPER.

Depuis la création de l'O.T.A.N. en 1949, les forces alliées constituaient la base de la dissuasion et d'une défense efficace contre les menaces pendant la Guerre Froide. A partir des années 90 et de la fin du monde bipolaire, l'évolution du rôle des forces alliées a voulu traduire l'engagement de l'Alliance à l'égard du développement de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (I.E.S.D.)[1181] au sein de l'O.T.A.N. Deux évènements majeurs ont conduit à la remise en cause des fondements de l'Organisation : la disparition de la menace provenant de l'Est avec la dissolution de l'U.R.S.S. d'une part et la guerre du Golfe qui a démontré l'inadéquation de l'organisation militaire intégrée face aux nouvelles crises[1182], d'autre part.

Avec la fin du rôle de l'Union de l'Europe occidentale[1183] en tant qu'élément essentiel de l'identité européenne de sécurité et de défense de l'O.T.A.N. et en tant que préfiguration de l'Europe de la défense, l'Union européenne doit concilier les contraintes imposées par le cadre institutionnel

---

[1181] Le Conseil de l'U.E.O. explique que « les différences qui existent entre l'I.E.S.D. et la P.E.S.C. résultent du champ institutionnel de ces deux projets. Comme l'a rappelé la déclaration de Rhodes, l'I.E.S.D. est un élément du processus visant à renforcer et à renouveler le partenariat transatlantique de façon à permettre à tous les alliés européens d'assumer des responsabilités accrues pour leur sécurité et leur défense. La P.E.S.C., en revanche, englobe toutes les questions concernant la sécurité de l'Union européenne, y compris les travaux relatifs à la définition d'une politique européenne de défense commune ». Recommandation n°626 sur la sécurité d'une Europe élargie, Conseil des ministres de l'U.E.O., Rhodes, 11-12 mai 1998, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1998, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 70. « L'I.E.S.D. a une dimension de partage du fardeau, des responsabilités et des risques, encore une fois le triptyque économie, politique, militaire. Or, des blocages sont constatés dans les trois domaines : insuffisance des budgets européens, unilatéralisme et zéro mort des Etats-Unis. Au total les Européens restent divisés alors que l'introduction de l'I.E.S.D. dans l'O.T.A.N. aurait pu leur inspirer une démarche commune. » OLEON (Michel d'), « La défense européenne entre les alliances et la sécurité mondiale », in *L'Alliance Atlantique et l'O.T.A.N. 1949-1999 : un demi siècle de succès*, 1999, Bruylant, Bruxelles, p. 235. SCHAKE (Kori), BLOCH-LAINE (Amaya), GRANT (Charles), « Building a European Defence Capability », *Survival*, volume 41, n°1, printemps 1999, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 20-40.

[1182] Cf. supra.

[1183] L'U.E. n'a repris de l'U.E.O. que ses éléments opérationnels, c'est-à-dire ceux consacrés à la gestion des crises, y compris les organes utiles à cet égard, à savoir l'Institut d'études de la sécurité et le Centre satellitaire.

du Traité de Nice avec la nécessité d'établir une défense européenne inclusive qui évite la création de nouvelles lignes de fracture en Europe. La Force européenne de réaction rapide mise en place doit permettre la concrétisation de la politique européenne de défense. Il est nécessaire d'étudier si cette Force a assez d'autonomie pour intervenir seule car une trop grande dépendance vis-à-vis des moyens de l'O.T.A.N. serait un frein à la mise en place d'une défense européenne autonome. Toutefois, le rôle de l'O.T.A.N reste capital dans l'élaboration d'une sécurité et d'une défense européennes parce que, selon la déclaration du Conseil européen de Cologne, « l'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres ». (Section I). Puis, nous verrons que la mise en place de la politique européenne de défense a permis le déroulement de différentes opérations, de façon plus ou moins autonome (Section II). Notre analyse porte donc sur la potentialité des moyens militaires de l'Union européenne et doit permettre de savoir si, finalement, l'U.E. a su relever les défis militaires.

SECTION I : L'U.E. et l'O.T.A.N. : des relations ambiguës.

La mise en œuvre du concept de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (G.F.I.M.)[1184] est un exemple de l'adaptation des forces au nouveau concept stratégique de l'O.T.A.N. qui doit lui permettre de mettre en place un moyen souple de réagir aux défis sur le plan de la sécurité et de la défense[1185]. L'élaboration de la nouvelle structure de commandement de l'Alliance vise à permettre à l'O.T.A.N. d'accomplir plus efficacement la gamme entière de ses missions de maintien de la paix, soutien à la paix et gestion des crises. Cette nouvelle structure comprend deux commandements stratégiques : l'un pour l'Atlantique (SACLANT), l'autre pour l'Europe (SACEUR), qui sont tous les deux sous commandement américain. Cette réorganisation, plus souple et mieux adaptée aux besoins de l'Alliance, doit permettre de faciliter la coopération de l'Alliance avec les pays partenaires non membres et l'organisation des G.F.I.M. Les Groupes de Forces Interarmées Multinationales sont des forces affectées à des situations d'urgence complexes et diverses de type secours humanitaires, maintien ou imposition de la paix[1186]. Elles doivent être opérationnelles en un temps bref, 7 jours. Ce sont des instruments de réponse rapide à une situation de crise permettant une intervention de l'O.T.A.N. pour des

---

[1184] Ou Combined Joint Task Force (C.J.T.F.). Dans la terminologie militaire américaine, les « task forces » sont des forces temporaires qui doivent remplir des missions spécifiques. Les « Joint Task Forces» signifient que plusieurs armes collaborent et la notion de « Combined Joint Task Forces » impliquent la participation de plusieurs pays. « The stated aims of theses forces were: to adapt N.A.T.O.'s forces structure to new missions; to project security and stability towards the East by giving partner-states a way to join N.A.T.O. in crisis response; and to support E.S.D.I. by offering the W.E.U. a separable but not separate military capability that would not be a costly duplication of N.A.T.O.'s structure. » BARRY (Charles), « Combined Joint Task Forces in Theory and Practice », in GORDON (Philip H.), *N.A.T.O.'s Transformation, The Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Rowman & Littlefield Publishers, 1997, pp. 203-219.

[1185] WALCH (Jacques), « L'Europe de la défense après Washington et Cologne », *Défense nationale*, août-septembre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 167-168.

[1186] Le G.F.I.M. est conçu essentiellement, mais non exclusivement, pour des opérations militaires ne concernant pas la défense du territoire de l'Alliance, telles que les missions d'aide humanitaire et de maintien de la paix. Le groupe est un moyen souple et efficace qui permet à l'Alliance de constituer plus rapidement des forces déployables avec les dispositions de commandement et de contrôle appropriées.

opérations ne relevant pas de l'article V[1187]. Adopté lors du Sommet de l'O.T.A.N. de 1994[1188] par les chefs d'Etats et de gouvernements, le concept de G.F.I.M. a connu des difficultés de mise en œuvre (§1). Ce concept n'a jamais vraiment été utilisé et l'O.T.A.N. a décidé de mettre en place une Force de réaction rapide qui risque de rentrer en concurrence avec la force de réaction de l'Union européenne. (§2).

§1. La difficile mise en place du concept de G.F.I.M.

Le concept de G.F.I.M., mentionné pour la première fois dans la déclaration prise à l'issue du Sommet de l'O.T.A.N. de Bruxelles en 1994[1189], a été ratifié par le Conseil de l'Atlantique nord à Berlin en 1996[1190] (A). Il doit favoriser la création d'états-majors spéciaux pour la direction d'opérations militaires spécifiques, telles que des missions de maintien de la paix, en utilisant les moyens empruntés à l'O.T.A.N. Cependant, l'O.T.A.N. étant dominée par les moyens américains, les Etats-Unis continuent de pouvoir s'opposer à l'utilisation des moyens militaires de l'OT.A.N. pour des opérations sous la direction de l'U.E.O. ou de l'U.E. (B).

A. L'origine du concept

La disparition d'une confrontation militaire massive avec la fin de la Guerre Froide[1191] a entraîné l'adoption d'un nouveau Concept stratégique

---

[1187] Le recours aux G.F.I.M. pour des opérations relevant de l'article V n'est pas forcément exclu.

[1188] Sommet de l'O.T.A.N., Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, 10-11 janvier 1994, Bruxelles, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février 1994, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 43-46.

[1189] Id.

[1190] Conseil ministériel de l'O.T.A.N., Communiqué final du 3 juin 1996, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 181-187.

[1191] La présence militaire des Etats-Unis en Europe a été diminuée dans un souci d'économies budgétaires. Dans les années 90, le nombre de militaires américains de l'O.T.A.N. est passé de 235 000 hommes à un peu plus de 100 000 hommes. ROCHE (Catherine), THIERRY (Damien), *L'essentiel des organisations européennes de coopération*, Paris, Gualino éd., Les Carrés, Paris, 2002, p. 60.

lors du Sommet de l'O.T.A.N. à Rome en 1991[1192]. Ce nouveau concept stratégique a mis en relief le rôle central de la coopération et du dialogue avec des pays non membres de l'O.T.A.N. et a ouvert la voie à une transformation radicale des forces militaires de ses membres[1193].

[1192] Le nouveau concept stratégique de 1991 présente la gestion des crises comme une tâche de l'O.T.A.N. s'appuyant sur la mobilité des forces. « (...) [l]es forces alliées auront besoin d'une souplesse et d'une mobilité accrues. » Concept stratégique de l'Alliance de 1991, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1991, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 16-21.
Le nouveau concept stratégique de l'O.T.A.N. a été adopté au sommet de Rome de novembre 1991 et tire deux conclusions. « La première est que la nouveauté de cet environnement n'affecte ni l'objet ni les fonctions de sécurité de l'Alliance, mais en fait ressortir la permanente validité. La seconde est que ce nouvel environnement offre en revanche à l'Alliance de nouvelles occasions d'inscrire sa stratégie dans le cadre d'une conception élargie de la sécurité ». « Le concept stratégique de l'Alliance », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 39, 1991, n°6, p. 26. A cette occasion, le dispositif militaire de l'Alliance est modifié et la nouvelle structure des forces met l'accent sur la mobilité et la souplesse des forces.
Le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collective sont les éléments clefs de la nouvelle stratégie de l'Alliance qui doivent permettre de prévenir ou de résoudre de manière pacifique des crises affectant la sécurité européenne. De plus, le nouveau concept stratégique autorise des interventions de l'Alliance au-delà des frontières de ses membres, c'est-à-dire des actions « hors-zone », notamment lorsque les Alliés doivent fournir des contingents pour des missions de l'O.N.U. ZARKA (Jean-Claude), *L'O.T.A.N.*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 1997, pp. 36-37.

[1193] C'est dans ce contexte que fut décidée la création du Corps de réaction rapide du commandement allié en Europe (A.R.R.C. : Allied Rapid Reaction Corps) dont le commandement est toujours assuré par le Royaume-Uni en tant que nation-cadre. Le caractère multinational de l'A.R.R.C. est limité au niveau des structures de commandement par le fait que plus de 60% des effectifs sont des officiers britanniques. L'A.R.R.C. est la composante terrestre des forces de réaction rapide du commandement allié en Europe dans le cadre du concept stratégique de l'O.T.A.N. de 1991. Il doit pouvoir être utilisé en tant que force d'appoint ou de renfort pour les forces locales d'un pays de l'O.T.A.N. chaque fois que cela est nécessaire, dans l'ensemble du Commandement allié en Europe. L'organisation opérationnelle, la composition et la taille de l'A.R.R.C. dépendent de l'endroit et du type de la crise, de son importance politique et des capacités et de la disponibilité des forces régionales. La spécificité de l'A.R.R.C. est sa capacité d'assumer des missions qui relèvent de l'article V et des missions de soutien de la paix ne relevant pas de l'article V.
Malgré les différents exercices organisés, comme l'exercice Able Condor organisé en juin 1998, pendant lequel l'état-major de l'A.R.R.C. a testé l'interopérabilité des états-majors et des capacités de transmission des formations, les expériences en Bosnie et au Kosovo, où l'A.R.R.C. était présent par le biais de son état-major, ont montré que de graves lacunes subsistent en ce qui concerne notamment le contrôle tactique, l'interopérabilité et l'aptitude au déploiement des forces opérationnelles. Toutefois, l'A.R.R.C. est la première force à avoir acquis une véritable expérience opérationnelle. La FORPRONU fit appel aux éléments d'état-major du NORTHAG, futur noyau de l'A.R.R.C., pour assurer la coordination de son déploiement en Bosnie centrale dès le mois d'août 1992. Sa composition fut adaptée à la mission et des Français, des Ukrainiens et des Egyptiens remplacèrent les Allemands. La

Dans le cadre de la restructuration de ses forces commencée en 1991 par le nouveau Concept stratégique qui fut, par la suite, réactualisé[1194], l'O.T.A.N. a lancé le concept de G.F.I.M. qui consiste à créer un poste de commandement, de niveau opératif et déployable, à partir d'un noyau d'effectif issu de trois états-majors pré-désignés de l'O.T.A.N. Le concept de G.F.I.M. est l'étape suivante de l'adaptation des structures de forces de l'O.T.A.N. Il doit apporter la souplesse requise pour permettre à des forces de l'O.T.A.N., mais aussi à des pays non membres, de participer à des opérations de maintien de la paix ou à des missions de soutien[1195]. Le concept est né d'un double constat : d'une part, l'U.E.O. était une composante du renforcement du pilier européen de l'OT.A.N. et ne disposait pas des mêmes capacités que l'Alliance. Pour qu'elle puisse avoir des moyens, elle devait donc pouvoir accéder à l'emploi des forces de l'O.T.A.N. D'autre part, l'O.T.A.N. devait s'adapter au nouveau contexte international en rendant plus souples ses structures. Les G.F.I.M. sont donc la concrétisation de la transformation de l'Alliance dans son sens large et la matérialisation opérationnelle de l'I.E.S.D.

---

présence de l'A.R.C.C. dura deux ans et entraîna des adaptations en son sein car elle incluait des officiers peu habitués à la structure intégrée atlantique. GNESOTTO (Nicole), Leçons de Yougoslavie, *Cahiers de Chaillot*, n°14, mars 1994, Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, p. 32.

[1194] Au Sommet de Washington des 23 et 24 avril 1999, l'Alliance a une nouvelle fois révisé son concept stratégique, en même temps qu'elle consacrait le premier élargissement à des pays de l'ex-pacte de Varsovie. Le concept stratégique approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 1999, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 426-436.

[1195] « Des éléments de commandement appliquant un principe de type jeu de construction pourraient être détachés des principaux commandements de l'O.T.A.N. afin de mener des opérations sous l'égide de l'O.T.A.N. ou, si celle-ci choisit de ne pas intervenir, sous l'égide de l'U.E.O. ». WOERNER (Manfred), « Préparer l'Alliance pour l'avenir », *Revue de l'O.T.A.N.*, Bruxelles, février 1994, p. 4.

L'origine[1196] des G.F.I.M. est américaine et découle du Sommet de l'O.T.A.N. des 10 et 11 janvier 1994 qui prévoit la mise « à disposition [d]es moyens collectifs de l'Alliance, sur la base de consultations au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, pour des opérations de l'U.E.O. menées par les Alliés européens en application de leur politique étrangère et de sécurité commune »[1197]. Les chefs d'Etat et de gouvernement appuyaient « le développement de capacités séparables mais non séparées, qui pourraient répondre aux besoins européens et contribuer à la sécurité de l'Alliance »[1198]. La proposition a immédiatement séduit parce qu'elle permettait de conserver en même temps la structure de commandement pour la mise en œuvre éventuelle de l'article V et de s'équiper pour commander une opération non-article V[1199].

Les G.F.I.M. présentent une double dimension. D'un côté, ils concrétisent la réponse de l'O.T.A.N. dans son évolution en confirmant le maintien du lien transatlantique dans sa conception de la sécurité européenne grâce à l'utilisation de moyens militaires de l'O.T.A.N. pouvant être placés, en cas de besoin, au service des Etats européens pour des

---

[1196] Lors du Conseil de Luxembourg du 22 novembre 1993, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'U.E.O. ont déclaré attendre du Sommet de l'O.T.A.N. de janvier 1994 qu'il approuve « le principe selon lequel l'U.E.O. doit pouvoir utiliser non seulement les forces et les ressources des alliés européens mais aussi des moyens collectifs de l'Alliance Atlantique tels que les systèmes de communications, les moyens de commandement et les états-majors ». Conseil des ministres de l'U.E.O., *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 107-110.
De plus, dans la déclaration commune à l'issue du Conseil franco-allemand de Bonn du 1er décembre 1993, les responsables français et allemands souhaitaient que l'U.E.O. puisse, dans certains cas, utiliser les moyens de l'Alliance pour la conduite d'actions proprement européennes. 62ème rencontres franco-allemandes, Bonn, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 1993, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 133-138.

[1197] Sommet de l'O.T.A.N. 10 et 11 janvier 1994, *La politique étrangère de la France*, Janvier-février 1994, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 43-46.

[1198] Paragraphe 6 du communiqué.

[1199] L'article 53 c du concept stratégique de l'Alliance approuvé en 1999 prévoit que « la structure de commandement de l'O.T.A.N. sera capable de (...) conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article V dirigées par l'O.T.A.N. auxquelles des pays partenaires et d'autres pays pourront participer ». Conseil de l'Atlantique Nord, réunion des 23 et 24 avril 1999, *La politique étrangère de la France*, Mars-avril 1999, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 433.

opérations de sécurité collective. De l'autre côté, les groupes de forces constituent un mécanisme d'européanisation de l'O.T.A.N. parce qu'ils servent à développer les capacités « séparables mais non séparées » pouvant être employées indifféremment par l'O.T.A.N. et par l'U.E.O., comme composante défensive de l'U.E. Ces forces pourraient être utilisées pour des missions déterminées, permettant ainsi de combler partiellement les lacunes opérationnelles des européens et évitant le double emploi des moyens existants[1200].

Le 3 juin 1996, les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Atlantique Nord ont entériné la mise en place des Groupes de Forces Interarmées Multinationales[1201] qui devaient permettre aux Européens de mener des opérations grâce aux moyens militaires de l'O.T.A.N., et notamment des Etats-Unis sans que ceux-ci participent automatiquement aux missions[1202].

[1200] Les moyens de l'O.T.A.N. pouvant être mis à la disposition de l'U.E.O. sont les moyens lourds américains (aviation de transport logistique, satellites d'observation bien que l'Europe dispose d'images Helios), les moyens propres à l'O.T.A.N. qui sont rares (AWACS), les moyens de commandement de l'O.T.A.N., moyens de transmission, les éléments d'état-major ou soutien d'état-major (QG de G.F.I.M.). GUERIVIERE (Jean de la), *Voyage au cœur de l'O.T.A.N.*, Paris, Seuil, L'Histoire immédiate, 1996, p. 143.

[1201] Un « groupe de forces » signifie qu'il s'agit d'une formation militaire constituée et structurée à des fins opérationnelles particulières. « Multinational » signifie que deux pays au moins participeront et « interarmées » que l'on y trouvera des éléments de plusieurs corps d'armée différents. CRAGG (E.), « Le concept de forces interarmées multinationales : un élément clé de l'adaptation de l'Alliance », *Revue de l'O.T.A.N.*, Volume 44, n°4, juillet 1996, Bruxelles, p.1.

[1202] « En permettant un déploiement de forces plus souples et plus mobiles, y compris pour l'accomplissement de nouvelles missions, ce concept [G.F.I.M.] facilitera l'organisation d'opérations de l'O.T.A.N. dictées par les circonstances, l'utilisation de capacités militaires séparables mais non séparées dans des opérations dirigées par l'U.E.O. » Communiqué final de l'O.T.A.N., réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, 3 juin 1996, *La politique étrangère de la France*, Mai-juin 1996, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 181.

Il faut noter que la Déclaration de Berlin de 1996 est une avancée importante pour le concept d'I.E.S.D. En effet, avant la fin de la Guerre froide, les Etats-Unis étaient réticents à l'idée du développement d'une politique européenne de sécurité. Ils craignaient que cela ait pour effet d'accentuer la séparation et l'indépendance du pilier européen vis-à-vis de l'Alliance plutôt que de la rapprocher. Ils étaient aussi inquiets par rapport aux propositions tendant à subordonner l'U.E.O. au Conseil européen. Ils redoutaient en effet, d'une part, qu'un tel arrangement permette aux pays non membres de l'Alliance de faire entendre leur voix au sein du Conseil de l'O.T.A.N. par le biais de l'U.E.O. Ils craignaient, inversement, que d'autre part, le Conseil européen exerçant son influence sur l'U.E.O., l'O.T.A.N. n'assume un

Les G.F.I.M. offrent des dispositions de commandement et de contrôle nécessaires pour permettre aux forces militaires d'opérer efficacement grâce à l'établissement d'un quartier général intégré composé d'éléments militaires qualifiés. Ce concept a été renforcé pour faciliter la participation des nations n'appartenant pas à l'O.T.A.N. et promouvoir l'I.E.S.D.[1203]. Les Groupes de Forces Interarmées Multinationales devaient apporter leur contribution en matériel, en procédure et en capacité afin de permettre de simplifier la chaîne de communications et rationaliser les mobilisations. Cette adaptation des forces de l'Alliance a pour but d'éviter aux membres de l'O.T.A.N. une coûteuse duplication de capacités onéreuses[1204].

Les relations de travail entre l'O.T.A.N. et les Etats européens au sujet des G.F.I.M. furent, au début, difficiles[1205]. Les différents Etats

---

engagement indirect pour le compte de pays non membres de l'O.T.A.N. mais faisant partie de l'U.E. faisant appel à des forces de l'U.E.O. La déclaration de Berlin concrétise l'accord des Alliés sur la possibilité de placer des opérations sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'U.E.O. Propos de Reginald Bartholomew, ambassadeur des Etats-Unis, le 20 février 1991, rapportés dans « Nouvelles perspectives pour la coopération transatlantique en matière de sécurité et de défense », Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Blaauw, Document 1626, 9 novembre 1998, § 9. www.weu.int

[1203] La Déclaration de Madrid qui a mis en exergue cette notion précise que « [l]es Groupes de forces interarmées multinationales faciliteront également la participation éventuelle de pays non-O.T.A.N. à des opérations et, en permettant la conduite d'opérations de G.F.I.M. dirigées par l'U.E.O., contribueront au développement de l'I.E.S.D au sein de l'Alliance ». Déclaration de Madrid sur la Sécurité et la Coopération euro-atlantiques, communiqué de presse M-1(97)81, O.T.A.N., 9 juillet 1997, paragraphe 17. www.nato.int.

[1204] Afin d'améliorer ce processus, l'O.T.A.N. a créé des groupes de travail chargés de définir des scénarii de référence et les forces combinées à mettre sur pied au cas par cas. Le groupe politico-militaire a examiné les questions politiques posées par la mise en place des G.F.I.M. qui concernait essentiellement des problèmes liés au rôle du SACEUR, au processus d'activation des G.F.I.M., au contrôle par l'U.E.O., au rôle du Conseil de l'Atlantique Nord..., le groupe de travail proche du Comité militaire de l'O.T.A.N. devait harmoniser les positions et intégrer les avis des Etats membres, enfin le groupe de coordination au Shape a étudié les aspects techniques et militaires. De son côté, l'U.E.O. a mis en place, par un mandat du Conseil de l'U.E.O. du 8 mars 1994, un groupe ad hoc politico-militaire qui devait déterminer les besoins européens et définir l'approche européenne quant au concept de G.F.I.M.

[1205] Les groupes de travail firent longtemps l'objet de divergences entre les différents Etats membres de l'O.T.A.N. et particulièrement les Etats-Unis et la France. Celle-ci craignait pour la garantie de liberté de contrôle européen du

européens avaient des positions divergentes qui traduisaient surtout des perceptions nationales spécifiques et reflétaient leur lien avec l'Alliance.

Ainsi, pour le Danemark qui n'est pas membre de l'U.E.O. et ne participe pas aux décisions de la P.E.S.C. ayant un impact militaire[1206], l'Alliance Atlantique est la seule organisation militaire acceptable[1207]. En raison de ses liens privilégiés avec l'O.T.A.N., le Royaume-Uni, quant à lui, ne souhaitait pas un partage de la responsabilité entre l'O.T.A.N. et l'U.E.O. qui réduirait le commandement intégré[1208] et pourrait être le signe d'un désengagement américain du continent européen[1209]. La Turquie, membre de l'O.T.A.N. mais non de l'U.E.O., était hostile à ce processus parce que cela donnait les moyens à la Grèce, membre de l'U.E.O., de disposer des moyens de l'O.T.A.N. via les G.F.I.M.[1210]. D'autres pays, comme l'Espagne et la France, craignaient que le contrôle politique exercé par la structure

---

commandement prévue dans le cadre des G.F.I.M., étant donné que le concept de G.F.I.M. met en œuvre les moyens logistiques, de communication, de transports et d'états-majors alliés ou nord-américains. En même temps, différents pays européens, tels que la France, le Royaume-Uni et la Belgique, ont travaillé sur des documents ayant pour objectif de déterminer les besoins européens. Sur la base de ces documents, l'U.E.O. définit, dans un rapport qu'elle transmit à l'O.T.A.N., les principes directeurs pour la mise en œuvre du concept de G.F.I.M. Déclaration de Kirchberg, Réunion ministérielle de l'U.E.O. du 9 mai 1994, *Documents d'actualité internationale*, n°13, 1er juillet 1994, La Documentation française, Paris, pp. 328-330.

[1206] Lors du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, il a été décidé que « le Danemark ne participe (...) pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union ayant des implications en matière de défense, mais il n'empêchera pas le développement d'une coopération plus étroite entre les Etats membres dans ce domaine ». *Bulletin U.E.*, 12-1992, pp. 7-43.

[1207] PETERSEN (Nikalaj), « Internationalisation et réorganisation », in BUFFOTOT (Patrice) (dir.), *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Notes et études documentaires n°5136-37, juillet 2001, La documentation française, Paris, p. 66.

[1208] La structure militaire intégrée de l'O.T.A.N. est composée de forces mises à la disposition de l'Organisation par tous les pays qui choisissent d'adhérer à l'O.T.A.N. Les forces sont classées en trois grandes catégories : les Forces de réaction immédiate et de réaction rapide, les Forces de défense principale et les Forces d'appoint. Manuel de l'O.T.A.N., op.cit. , pp. 273-4.

[1209] DUMOULIN (André), REMACLE (Eric), op.cit. , p. 283-4.

[1210] La Turquie émettra les mêmes réticences lors de la mise en place de l'objectif global et de la conclusion des accords pour les arrangements U.E./O.T.A.N. Cf. infra.

atlantique ne soit synonyme d'un renforcement du leadership américain en Europe[1211].

Les discussions au sein de l'Alliance sur les modalités relatives à l'emploi des G.F.I.M. furent complexes. Les divergences entre les Etats-Unis et certains alliés ne purent être atténuées qu'avec le rapprochement de la France avec l'O.T.A.N.[1212]. Alors que les Etats-Unis ne souhaitaient pas la présence permanente d'éléments européens identifiés dans la chaîne de commandement afin de ne pas fragiliser l'O.T.A.N., les Européens ne voulaient pas d'une définition de ces éléments au cas par cas mais exigeaient que les capacités qui interviendraient soient identifiés en permanence et que soient affirmés le contrôle politique et la direction stratégique de l'U.E.O. sur les opérations conduites par les Européens[1213]. Le compromis trouvé prévoit que l'Alliance doit identifier des moyens militaires, des quartiers généraux et des fonctions de commandement nécessaires pour mener des opérations proprement européennes. Ces modules doivent être « identifiables et suffisamment bien structurés pour qu'une force opérationnelle militairement cohérente et efficace puisse être constituée rapidement »[1214], sous l'égide de l'U.E. sans que cela n'impose une structure permanente. L'un des points cruciaux concernant l'organisation de ces forces était de savoir si le quartier général devait être constitué de façon ad hoc ou être permanent afin de pouvoir répondre à une situation d'urgence et spécifique. La solution retenue a été de profiter des structures existantes de commandement de l'O.T.A.N., ce qui a pour conséquence que les quartiers généraux[1215] sont dérivés des états-majors

---

[1211] BOZO (Frédéric), Où en est l'Alliance atlantique ? L'impossible partenariat, Les notes de l'I.F.R.I. n°6, 1998, I.F.R.I., Série transatlantique, Paris, p. 14.

[1212] Les divergences les plus importantes portaient sur les noyaux d'états-majors des G.F.I.M. Les Etats-Unis souhaitaient les situer dans les états-majors intégrés de la structure atlantique où se trouve le personnel multinational alors que certains alliés, dont la France, privilégiaient les états-majors nationaux.

[1213] *Defense News*, 3-9 juin 1996, pp. 4 et 32.

[1214] Communiqué final du Conseil de Berlin, O.T.A.N. M-NAC-1 (96)-63, www.nato.int.

[1215] Si les principaux quartiers généraux d'origine ont été choisis, de nombreux problèmes pratiques sont à résoudre pour que la mise en place d'un quartier général de G.F.I.M. puisse être rapide et efficace en cas de crise : il s'agit du choix des personnels et leur entraînement en prenant en compte la nécessaire rotation des personnels, leur déploiement, leur entretien sur de longues périodes, les moyens de transmission... La mise en place des quartiers généraux était le volet le

existants. Le concept de quartier général de G.F.I.M. permet une approche multinationale souple, élargie éventuellement à des pays non membres à part entière de l'U.E. C'est le principe qui a été retenu pour l'état-major de l'IFOR/SFOR en Bosnie[1216]. Une bonne organisation des G.F.I.M. ne pourra

---

plus délicat car ils devaient être à la fois disponibles sans pourtant porter atteinte à l'efficacité quotidienne de l'organisation de commandement de l'O.T.A.N., structurés mais tout en pouvant accueillir rapidement des contributions extérieures, assez légers pour être projetés sur un théâtre européen ou à la périphérie de l'Europe.
Divers pays européens ont proposé des concepts permettant de garantir plus de poids national par un large contrôle politico-militaire. M. Wim Van Eekelen souligne que « [L]es intérêts nationaux sont le principal obstacle à une réforme de la structure de commandement de l'O.T.A.N. Beaucoup d'Alliés veulent abriter sur leur sol un quartier général de l'Alliance, à la fois pour bénéficier du prestige que cela implique et pour manifester tangiblement leur attachement à celle-ci. (...) Mais si chaque Allié tente de conserver sur son territoire l'ensemble des quartiers généraux de l'Organisation, la réforme de la structure de commandement, qui revêt pourtant une grande urgence, s'en trouvera entravée. » VAN EEKELEN (Wim), *« Les relations transatlantiques dans le domaine de la défense après le 11 septembre 2001 »*, Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Sous-Commission sur la coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité, D.S.C./T.C (02) 2 rev 1, novembre 2002, § 34. Ce fut le cas de la France qui souhaitait créer des forces d'intervention européennes placées sous le commandement d'un état-major européen multinational et interarmées. Le Royaume-Uni désirait installer les G.F.I.M. au sein du Corps de réaction rapide ou au quartier général des forces alliés du Nord-Ouest. Pour sa part, l'Allemagne proposait que les G.F.I.M. soient placés au quartier général des forces alliés d'Europe centrale (AFCENT) aux Pays-Bas où les forces allemandes sont très représentées. La position de ces pays montrent leur réticence à une trop grande dépendance vis-à-vis d'un commandement américain, signe de leur volonté, d'une part, de développer un volet européen de cette structure otanienne et, d'autre part, d'affirmer leurs préférences, selon leurs intérêts nationaux.

[1216] Dès 1997, l'O.T.A.N. et l'EUROMARFOR ont réalisé une série d'exercices afin de tester la capacité à mettre en œuvre de manière autonome les moyens de l'O.T.A.N. L'évaluation de ces essais a été axée sur les questions de conception et de doctrine, sans s'attacher à mesurer les performances opérationnelles concrètes du quartier général de G.F.I.M. employé. Lors des deux essais, le renforcement du noyau du quartier général de G.F.I.M. par le quartier général d'origine a posé quelques problèmes du fait des engagements prioritaires de l'O.T.A.N. en Bosnie et de la rotation des commandements de la SFOR en décembre 1997. Il a donc fallu recourir à un renforcement des quartiers généraux par des individus et non à la formule préférée du renforcement modulaire qui consiste en des renforts spécialisés constitués d'éléments d'états-majors supplémentaires et choisis en fonction de la situation, provenant de quartier général de l'O.T.A.N., d'autres quartiers généraux multinationaux ou de pays participant à l'opération. Ces exercices ont révélé des lacunes concernant la qualification du personnel des quartiers généraux et souligné la nécessité d'affiner leur formation, de définir la taille et la composition des modules de renforcement afin de répondre aux besoins tant du quartier général de G.F.I.M. que du quartier général d'origine. Ils ont mis en exergue les problèmes de disponibilité des forces et ont démontré que les missions de l'O.T.A.N. resteraient prioritaires sur les besoins formulés par l'U.E. pour des opérations menées dans le cadre de G.F.I.M., dans l'hypothèse où il y aurait plusieurs théâtres d'opérations. Il s'agissait d'évaluer la formation du quartier général de G.F.I.M., les capacités multinationales de planification opérationnelle ainsi que de commandement et de

plus servir de prétexte aux Européens pour ne pas s'engager dans des opérations en arguant du fait qu'ils n'auraient pas les moyens de leur action puisqu'ils auront accès aux moyens de l'O.T.A.N.

Si un accord sur les G.F.I.M. a été trouvé, des suspicions subsistent sur l'autonomie de commandement des groupes. En effet, en amont, les Etats-Unis avaient toujours la possibilité d'allouer ou non les G.F.I.M. à l'U.E.O. ; en aval, ils peuvent exercer des fonctions de commandement, de surveillance et d'encadrement[1217]. La création d'une chaîne de commandements européens, dans l'O.T.A.N., permettant une action propre aux européens, avec des forces et des moyens de l'O.T.A.N. dans le cas où les Américains ne voudraient pas y participer, constituerait véritablement l'identité européenne au sein de l'Alliance. Or, le fait que le commandement des G.F.I.M. est assuré par les états-majors alliés n'offrait pas une totale autonomie de commandement à un G.F.I.M. qui serait mis à la disposition de l'U.E.O.[1218].

Les Etats-Unis obtinrent, qu'en cours de crise, la planification de l'emploi des moyens et capacités de l'Alliance mis à la disposition de l'U.E.O.

---

contrôle, les aspects déploiement et entretien de la puissance, la capacité résiduelle du quartier général d'origine (c'est-à-dire sa capacité d'opérer sans noyau) et les besoins dans le domaine des systèmes d'information et de communication (S.I.C.). HEISBOURG (François), *op.cit.* , p. 86.

[1217] Selon les termes du Communiqué final du Conseil de Berlin, le Conseil Atlantique Nord est informé de l'utilisation des moyens mis à la disposition des Européens et « gardera cette utilisation à l'examen », ce qui implique un droit de veto par les Etats-Unis, via l'O.T.A.N., de toute mise en œuvre du concept de G.F.I.M. grâce à l'obligation de l'autorisation politique préalable du Conseil de l'Atlantique Nord, statuant à l'unanimité. Communiqué final du Conseil de Berlin, O.T.A.N. M-NAC-1 96-63.

[1218] Le développement de l'I.E.S.D. ne fait que consolider la prépondérance des Etats-Unis dans l'O.T.A.N. et la conséquence principale de cette I.E.S.D. est de subordonner toute action des Européens à une décision préalable de l'O.T.A.N., c'est-à-dire l'effet inverse de ce qui était voulu par les Européens. En effet, ceux-ci ne souhaitaient pas que les Etats-Unis puissent faire agir l'O.T.A.N. sous leur contrôle sans participer eux-mêmes à l'action alors que de leur côté, les Européens ne pourraient plus qu'agir qu'avec l'autorisation des Américains. C'est pourquoi, afin d'éviter cette situation, c'est-à-dire une intervention d'Européens sous commandement O.T.A.N., la France a exigé que des Américains soient subordonnés au commandement qui leur était confié par l'O.T.A.N. en Macédoine. Etant donné le nombre restreint d'Américains engagés dans cette opération, cette participation était tout à fait symbolique et n'avait pour but que d'éviter une opération qui serait apparue comme une intervention des Européens sur le terrain au profit d'une politique déterminée par les Etats-Unis.

soit faite par les états-majors de l'O.T.A.N. et qu'elle soit soumise à l'accord du Conseil de l'Atlantique Nord, remettant ainsi en cause l'autonomie européenne d'une opération censée être placée sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'U.E.O. Il paraît bien improbable que les membres européens de l'O.T.A.N. se mettent d'accord pour prendre des initiatives auxquelles les Etats-Unis ne participeraient pas et des opérations conduites par l'U.E.O. semblent exceptionnelles. En conclusion, les Etats-Unis peuvent toujours garder le contrôle des forces mises à la disposition dans le cadre des G.F.I.M.[1219].

Le concept de G.F.I.M. est donc paradoxal car, comme le souligne M. Frédéric Bozo « soit il ne faut pas compter sur l'engagement des Etats-Unis, et alors il serait dangereux pour les Européens de dépendre excessivement de la bonne volonté et des moyens américains dans l'O.T.A.N., soit cet engagement est acquis, et alors il est vain de réclamer plus d'autonomie européenne dans l'O.T.A.N. »[1220].

B. Un concept dominé par les Etats-Unis.

Le G.F.I.M. est donc une force multinationale non permanente dont la composition modulaire doit être alimentée par des alliés, au cas par cas, pour répondre aux besoins d'une mission précise. L'accord de Berlin n'impliquait, par conséquent, ni double emploi ni double structure de commandement mais l'adoption du principe de double casquette pour le personnel défini dans la structure de commandement O.T.A.N., permettant ainsi de confier le commandement d'un G.F.I.M. à un Européen qui dépendrait politiquement de l'U.E.O. mais agirait avec des moyens confiés par l'O.T.A.N[1221].

[1219] SOETENDORP (Ben), « La construction d'une défense européenne : émergence d'un défi politique et appels à résolution », *La revue internationale et stratégique*, n°48, Hiver 2002-3, P.U.F., Paris, p. 125.

[1220] BOZO (Frédéric), « La France et l'Alliance : les limites du rapprochement », *Politique étrangère*, Hiver 1995-6, I.F.R.I., Paris, p. 971.

[1221] Le principe de double casquette ou de la double affectation permet au G.F.I.M. de relever de l'U.E.O., ce qui le met en concurrence avec le Corps Européen, même si, dans la pratique et de manière prioritaire, il relève de l'O.T.A.N. Cette affectation

Les G.F.I.M. devaient offrir les moyens de l'O.T.A.N. à l'U.E.O. puis à l'U.E. mais l'enjeu véritable de ce dispositif était de savoir si l'U.E.O. serait ou non contrôlée par les Américains. Les problèmes politiques les plus difficiles à résoudre concernent les liens entre les G.F.I.M. et les structures militaires intégrées, le commandement de la structure devant superviser l'état-major G.F.I.M. et le niveau de dépendance hiérarchique du G.F.I.M. face au S.A.C.E.U.R et au Shape[1222].

L'Alliance et l'U.E.O.[1223] se sont entendues sur le principe de faire jouer un rôle spécifiquement européen au général européen assumant la fonction d'adjoint au SACEUR[1224] afin d'en faire un candidat privilégié pour être désigné comme commandant de l'opération en cas de mission dirigée par l'U.E.O. Si ce n'était pas le cas, l'adjoint au SACEUR resterait chargé de la coordination du soutien apporté par l'O.T.A.N. à l'U.E.O. Toutefois, des doutes persistent sur la réelle intention de l'O.T.A.N. de confier le rôle de commandant d'opération U.E.O. au SACEUR adjoint. Selon un rapport de l'Assemblée de l'U.E.O., il semble que ce rôle est secondaire dans l'esprit du général SACEUR adjoint qui affirme qu'en cas de crise, sa fonction au sein du SHAPE ne lui permettrait pas d'assumer une tâche éventuelle dans le cadre de l'U.E.O.[1225]. Le problème du commandement des opérations dirigées par l'U.E.O. doit être résolu par la désignation d'un général européen autre que l'adjoint du SACEUR , celui-ci étant chargé de l'organisation et du fonctionnement du pilier militaire européen de l'Alliance[1226]. Cette dépendance des Européens vis-à-vis des moyens de

---

prioritaire est contraire au but poursuivi, c'est-à-dire doter l'Europe d'une plus grande opérativité grâce à la création de forces de composition européenne. ZARKA (Jean-Claude), *L'O.T.A.N.*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, n°865, 1997, p. 111.

[1222] Pour plus de détails voir PALIN (Roger H.), « Multinational Military Forces : Problems and Prospects », *Adelphi Paper*, n°294, Londres, I.I.S.S., 1995.

[1223] Nous évoquons ici l'U.E.O. et non l'U.E. parce qu'à l'époque de la mise en place des G.F.I.M., l'U.E.O. n'était pas encore intégrée dans l'U.E.

[1224] DSACEUR.

[1225] Rapport de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, « Le Sommet de l'O.T.A.N. et ses implications pour l'Europe », Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Cox, Document 1637, 15 mars 1999, France, p. 19-20.

[1226] M. Julian Lindley-French recommande l'européanisation progressive du SHAPE afin que celui-ci soit capable de prévoir et commander les différentes coalitions européennes et entreprendre des missions d'intensité variable. Assemblée de

l'O.T.A.N. pourrait être accrue si les G.F.I.M. rendaient inutiles la mise en place des outils opérationnels de l'U.E.O., tel le Centre satellitaire, afin d'éviter les duplications, ce qui entraînerait une dépendance par rapport au dispositif logistique et en renseignement américain.

Le G.F.I.M. était considéré comme un système permettant à l'O.T.A.N. et à l'U.E.O. d'utiliser les mêmes capacités en évitant les duplications mais il a surtout permis à l'O.T.A.N. d'intégrer plus de souplesse dans ses opérations militaires (IFOR et SFOR). Il est en effet difficile de concevoir la formation d'un G.F.I.M. organisé autour d'un noyau issu d'un état-major relevant non de l'O.T.A.N. mais de l'U.E.O., c'est-à-dire un quartier général national ou multinational sous contrôle politique et direction stratégique de l'U.E.O. Toutefois, des mesures ont été prises pour garantir qu'un groupe dirigé par l'U.E.O. serait comparable à un G.F.I.M. dirigé par l'O.T.A.N. Parmi ces dispositions, on peut noter l'accès de l'U.E.O. aux moyens de l'O.T.A.N. tels que le transport aérien stratégique, de l'accès des associés partenaires aux mêmes facilités de l'U.E.O. que les membres à part entière de l'O.T.A.N. et de la possibilité de transférer certains officiers américains à l'U.E.O.

Les trois pays les plus importants sur le plan militaire sont à l'origine de difficultés liés à la mise en œuvre des G.F.I.M. L'Allemagne fonctionne avec une armée de conscription et n'est pas prête à participer à des mécanismes de planification de situations d'urgence[1227]. Elle ne souhaite pas s'engager dans une opération qui ne serait pas majeure. La France conserve toujours des liens ambigus avec l'O.T.A.N. et sa réintégration comme membre actif du comité militaire ainsi que son rapprochement engagé lors du Sommet de Madrid de 1997[1228] ne se sont pas complètement produits à cause du différend au sujet de la nationalité du commandant de la région

---

l'U.E.O., « Equiper nos forces pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe : priorités et lacunes », Document A/1785, 5 juin 2002, §35.

[1227] MAULL (Hans W.), « Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Strategic Studies, Londres, pp. 56-80.

[1228] Conseil de l'Alliance de l'Atlantique nord, Madrid, 8 juillet 1997, *La politique étrangère de la France*, Juillet-août 1997, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 33-38.

sud de l'O.T.A.N.[1229]. Le Royaume-Uni est celui qui est le plus disposé à fournir des forces mais il ne souhaite voir le développement de l'U.E.O. que si elle reste une entité séparée de l'U.E., sous dépendance O.T.A.N. L'intégration de l'U.E.O. dans l'U.E. allait donc à l'encontre du souhait du Royaume-Uni. Les divergences de ces trois pays ralentissent le développement d'une politique cohérente.

Finalement, ce concept est « resté dans l'ombre »[1230]. Le processus de mise en œuvre des Groupes de Forces Interarmées Multinationales implique l'obtention des quartiers généraux et de tous les moyens nécessaires en matière de commandement, de contrôle et de communication et devait être mené à son terme pour la fin de l'année 2004. Ceci nécessite des engagements financiers, pour lesquels « retards et (...) hésitations [ont été] observés »[1231]. Le concept de G.F.I.M. doit pouvoir être mis en œuvre dans deux sortes de scénarii : le premier qualifié d'externe ferait face à une intervention lointaine de l'O.T.A.N., avec ses moyens propres, pour des opérations qui pourraient être engagées au-delà de la zone de responsabilité de l'O.T.A.N. couverte par l'article V. Le second scénario dit interne concernerait une opération envisagée au voisinage ou à l'intérieur de la zone de l'article V. Le concept de G.F.I.M. est un outil

---

[1229] L'Alliance atlantique ayant reconnu la notion d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense lors du Sommet de Berlin de 1996, le chef de l'Etat français Jacques Chirac a estimé que les commandements régionaux devaient être confiés aux Européens. Le commandement nord-ouest relevait déjà d'un général britannique, le commandement centre européen d'un allemand, la discussion s'est portée sur le commandement sud. La France, soutenue par l'Allemagne et le Royaume-Uni, a demandé que ce poste soit confié à un européen, notamment à un français mais les Etats-Unis s'y sont refusés, arguant du fait que ce commandement était aussi en charge de la VIème flotte américaine incluant des armes nucléaires et ne faisant pas partie du dispositif intégré. Ce refus catégorique des Etats-Unis s'explique plus par des raisons politico-stratégiques que militaires parce que cette zone est la principale voie d'accès aux Balkans et au Proche-Orient. Finalement, les Etats-Unis consentiront seulement a nommé un adjoint européen au SACEUR, qui n'aura que des responsabilités purement européennes en temps de paix comme en temps de crise. Au Sommet de Madrid de juillet 1997, la France a annoncé son intention de ne pas prolonger son rapprochement et de ne pas rejoindre les structures militaires intégrées. GORDON (Philip), U.S. and E.S.D.I. in the New N.A.T.O., *Les notes de l'I.F.R.I.* n°4, 1998, Institut français des relations internationales, Série transatlantique, Paris, pp. 35-6.

[1230] PIPOLO (Christophe), KEMPF (Olivier), « Le concept G.F.I.M. à l'heure de Prague », *Défense Nationale*, n° 12, Décembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, p .93.

[1231] *Id.*, p. 97.

déployable qui a l'avantage de répondre aux besoins militaires de l'Alliance et d'être placé, en cas de besoin, au service des pays européens. Toutefois, si le manque d'effort financier demeure, deux conséquences sont à craindre. En premier lieu, l'O.T.A.N. ne pourra développer les deux scénarii, et, si l'Organisation se focalise sur le scénario externe, l'U.E. ne pourra bénéficier du déploiement d'un G.F.I.M. dans des crises lointaines qu'elle serait amenée à gérer. En second lieu, l'Alliance ne pourra pas mettre en place et entretenir deux postes de commandement de G.F.I.M., ce qui est indispensable si l'U.E veut pouvoir en bénéficier, alors que l'O.T.A.N. en garderait un à sa disposition afin de ne pas céder toute sa capacité d'intervention[1232].

Le ralentissement dans la mise en place du concept peut aussi s'expliquer par le fait qu'il y avait des positions divergentes au sein des Etats européens, chacun essayant de faire valoir son propre point de vue. Ainsi, le Danemark et le Royaume-Uni étaient très attachés à ce que le commandement intégré de l'O.T.A.N. ne diminue pas. La France et l'Espagne souhaitaient que le contrôle européen soit important. La Turquie s'opposait à ce que la Grèce puisse avoir accès aux moyens de l'O.T.A.N. L'Allemagne rejetait une orientation trop autonome d'une défense européenne[1233]. Toutes ces divergences masquèrent l'intérêt principal présenté par les G.F.I.M., celui de l'interopérabilité entre les forces armées de l'O.T.A.N. qui se manifeste par le développement des procédures, la définition des matériels et la connaissance mutuelle entre les hommes, ingrédients nécessaires à la réussite de toute action commune. Alors que le

---

[1232] A Prague, l'O.T.A.N. a décidé de rationaliser les arrangements de commandement militaire de l'Organisation en adoptant une « structure de commandement plus légère, plus efficiente, plus efficace et lus facile à déployer en vue de répondre aux besoins opérationnels relatifs à toute la gamme des missions de l'Alliance. (...) Le commandement stratégique opérations qui aura son quartier général en Europe (Belgique), sera appuyé par deux commandements de forces interarmées en mesure de constituer un quartier général de groupe de forces interarmées multinationales (G.F.I.M.) terrestre et un quartier général interarmées permanent solidement constitué mais plus limité, auquel on pourra faire appel pour obtenir une capacité de quartier général de G.F.I.M. maritime. » Sommet des chefs d'Etat de l'O.T.A.N., Déclaration de Prague, 21 novembre 2002, *Documents d'actualité internationale*, n°2, 15 janvier 2003, La documentation française, Paris, pp. 60-61.

[1233] PASCALLON (Pierre), *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?*, Paris, Publisud, Collection Géostratégie, 1995, p. 149.

concept de G.F.I.M. aurait pu permettre à l'Union européenne d'avoir accès à des moyens de l'O.T.A.N. pour des interventions, les différentes des positions nationales des Etats membres ont paralysé ce processus. L'échec de cet instrument a conduit l'Alliance atlantique à mettre en place une nouvelle capacité d'action : la Force de réaction rapide.

§2. La nouvelle force de réaction de l'O.T.A.N. : concurrence ou complémentarité ?

La mise en oeuvre réelle du concept de Groupes de forces interarmées multinationales ne s'est jamais concrétisée. L'Alliance, désirant mettre l'accent sur l'interopérabilité et le caractère interarmées, a décidé de mettre en place un nouveau mécanisme : la Force de réaction de l'O.T.A.N. (F.R.O.). Lors du Sommet de Prague[1234], l'Alliance atlantique a précisé que la F.R.O. doit être « souple, déployable, intéropérable et apte à soutenir des opérations prolongées et qui comporte des éléments terrestres, maritimes et aériens prêts à se transporter rapidement partout où il le faudra, selon la décision du Conseil. »[1235]. La Force de réaction de l'O.T.A.N. doit servir de catalyseur permettant de cibler et d'améliorer les capacités militaires de l'Alliance. La F.R.O. s'intègre dans le processus de transformation des structures militaires de l'Alliance, en cours depuis les années 1990 et rendu

---

[1234] www.nato.int.

[1235] « Nous avons donné des instructions pour que soit élaboré un concept global d'emploi de cette force, qui atteindra sa capacité opérationnelle initiale dès que possible, mais au plus tard en octobre 2004, et sa capacité opérationnelle finale au plus tard en octobre 2006, et pour qu'un rapport soit soumis aux ministres de la défense au printemps 2003. La N.R.F. et les travaux connexes de l'U.E. sur l'objectif global devraient se renforcer mutuellement dans le respect de l'autonomie des deux organisations ». Déclaration du Sommet de Prague, 21-22 novembre 2002, www.nato.int/. La F.R.O. est à l'origine une proposition émanant de l'administration américaine, présentée lors d'une réunion informelle des ministres de la défense de l'Alliance, à Varsovie, le 22 septembre 2002 et adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres, au sommet de Prague, les 21 et 22 novembre 2002. Ce projet s'inscrit dans la stratégie adoptée par l'administration américaine, à la suite des événements du 11 septembre 2001, de combat à l'échelle planétaire contre le terrorisme et la menace des armes de destruction massive et de terreur, détenues ou en voie de l'être par des Etats « voyous ». La stratégie de sécurité nationale prévoit la mise à disposition d'outils militaires adéquats, rapides, flexibles et interarmées, tels que la F.R.O.

indispensable par les changements stratégiques et géopolitiques intervenus en Europe. Les opérations conduites en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont déplacé le centre de gravité de l'O.T.A.N. de la défense collective vers la gestion des crises et permis à l'organisation atlantique de s'affranchir du dogme de la zone de responsabilité et de compétence.

Cette nouvelle force, dont l'effectif est estimé à 21 000 soldats, se composera de moyens aériens, de capacités de commandement et de contrôle de manière à pouvoir soutenir jusqu'à 200 opérations de combat par jour, d'une force terrestre de la taille d'une brigade et de forces navales de la taille maximale d'une force navale permanente de l'O.T.A.N.[1236]. La F.R.O. a ainsi pour objectif de permettre à l'Alliance de faire face aux nouvelles menaces du XXI^{e} siècle et de pouvoir réagir à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone d'intervention de l'Alliance. La Force sera composée des meilleures unités nationales, les mieux équipées et entraînées, dont l'expérience pourra avoir un effet positif sur l'ensemble des dispositifs de défense nationaux[1237]. Le lancement de la F.R.O. est accompagné par une nouvelle initiative en matière d'équipements, l'Engagement capacitaire de Prague[1238].

[1236] « Fact sheet N.A.T.O.: Building New Capabilities for New Challenges », 21 novembre 2002, www.whitehouse.gov/. La F.R.O. serait beaucoup plus petite que la Force de réaction rapide de l'Union. La Force de l'O.T.A.N. prévoit un élément terrestre formé d'une seule brigade alors que l'Union espère en déployer 15. L'effectif de 21000 hommes engloberait les éléments terrestre, naval et aérien alors que l'Union envisage la mise sur pied d'un corps d'armée de 60000 hommes des forces terrestres auxquelles viendraient s'ajouter des contributions navales et aériennes.

[1237] C'est une force dont le degré de disponibilité et de préparation est élevé. C'est une force interarmées, entraînée et « certifiée » O.T.A.N., qui peut agir de manière autonome ou préparer l'arrivée d'autres forces. Elle doit disposer de sa propre logistique, être capable de rester sur le terrain au moins 30 jours (en attendant le ravitaillement ultérieur) et agit aussi en tant que force de combat offensive. Un niveau élevé de préparation nécessite que les personnels soient très bien entraînés, bien équipés, prêts à intervenir et à partir rapidement en cas de crise. Chef d'état-major de la défense canadienne, rapport annuel 2001-2002, « Modernisation des forces, soutenabilité et commandements », www.cds.forces.gc.ca/.

[1238] Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance ont décidé, lors du sommet de Prague de décembre 2002, d'un ensemble d'engagements, intitulé « Engagement capacitaire de Prague », dans quatre domaines : la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), la supériorité des systèmes de communication et d'information, l'amélioration de l'interopérabilité et des aspects essentiels de l'efficacité au combat, le déploiement rapide et le maintien en puissance des forces de combat.

Le concept de G.F.I.M. n'est pas totalement abandonné parce que la F.R.O. peut être considérée comme un G.F.I.M. En effet, la Force de réaction de l'O.T.A.N. est une force multinationale et interarmées nécessitant un commandement et un contrôle multinationaux interarmées exercés par un quartier général de même type[1239]. Si la création de la F.R.O. est réussie dans les délais envisagés de trois ans, elle sera probablement la seule force de l'O.T.A.N. capable d'intervenir partout dans le monde aux côtés des forces américaines, qui ne sont pas incluses dans sa composition. Le gros des capacités militaires de l'Alliance, pour des raisons structurelles, politiques et économiques, sera utilisé comme « réservoir » de la F.R.O., comme soutien au niveau des états-majors et pour assurer la stabilisation et la sécurisation post-crise et/ou conflits.

L'objectif global de l'Union européenne et la Force de réaction de l'O.T.A.N. suivent des objectifs similaires : le renforcement des capacités européennes en matière de défense et le développement de la capacité d'intervention militaire dans la gestion des crises. Toutefois, on peut se demander si la mise en place d'une Force dont l'ambition est d'avoir un niveau élevé de crédibilité en matière de sécurité et de défense notamment européen ne risque pas d'affaiblir la construction au lieu de la renforcer.

La F.R.O. pourra accomplir tout le spectre des opérations de l'Alliance, c'est-à-dire les opérations de riposte aux crises, y compris des opérations d'imposition de la paix ; les opérations d'embargo ; les opérations impliquant un engagement approprié et une dissuasion graduée ; les opérations d'interdiction maritime et de déminage maritime ; l'évacuation de ressortissants. Elle pourra aussi accomplir les missions découlant de l'application de l'article 5 du Traité de Washington.

Les missions de la F.R.O. seront réalisées par les mêmes forces qui agiront, que ce soit pour maintenir la paix au Kosovo ou dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afghanistan parce que tous les Etats

---

[1239] La F.R.O. opérerait en tant que G.F.I.M. rattaché à un quartier général de G.F.I.M. de l'O.T.A.N. Du 3 au 18 novembre 2003 s'est déroulé en Turquie l'exercice Allied Action 2003 (AA03) regroupant 17 membres de l'O.T.A.N., six Etats partenaires invitées et dix Etats partenaires. Cet exercice est une étape importante dans la mise en place du processus d'un éventuel G.F.I.M.

connaissent des limitations de ressources humaines et matérielles[1240]. Les deux forces ne peuvent faire appel qu'aux mêmes réservoirs de forces nationales, dont certaines sont maintenues en alerte pour être projetables sous faible préavis[1241]. Il existe une grande différence puisque seul un petit noyau d'unités très réactif est nécessaire pour la F.R.O., puisqu'il s'agit de déployer très rapidement une brigade dotée d'éléments de combat et de soutien très divers. L'U.E. doit disposer, outre ce noyau réactif constitué à partir des mêmes unités, d'une large panoplie d'unités pour mettre en place une force de 50 à 60 000 hommes adaptée à la mission.

S'il y a une différence entre les missions de Petersberg et celles confiées à la F.R.O., elle est due à des priorités et à des interprétations nationales car dans les deux cas, ce sont des forces nationales qui les accompliront[1242]. Dans certains cas, on retrouvera les mêmes unités dans l'objectif global de l'U.E. et dans la F.R.O. et l'on peut penser que cela permettra de renforcer la capacité européenne de gestion des crises et d'intervention militaire. Toutefois, le caractère rapide de la F.R.O. et des

---

[1240] Les mêmes forces seront employées dans différentes missions et il faut donc veiller à ce qu'elles reçoivent une formation et un entraînement qui les rendent aptes à faire face à toute situation. Un premier exercice conjoint U.E.-O.T.A.N. de gestion des crises (C.M.E./C.M.X. 03) a eu lieu du 19 au 25 novembre 2003. Pour prendre un exemple concret, les forces britanniques engagées dans la guerre en Irak ont déjà participé à des missions de maintien de l'ordre et de la paix à Belfast et au Kosovo, des missions de guerre en Afghanistan et d'imposition de la paix en Sierra Leone. Elles ont donc démontré leur capacité d'adaptation rapide en fonction des besoins et des objectifs. Elles sont intervenues dans le cadre institutionnel des Nations unies, de l'O.T.A.N., de l'U.E. ou simplement dans une coalition de volontaires autour des Etats-Unis. C'est une bonne démonstration de la polyvalence et des capacités des forces armées britanniques. Il serait bon que la force européenne prenne en compte ces éléments pour les intégrer afin de pouvoir répondre aux critères de rapidité.

[1241] Au niveau des unités terrestres, de grandes unités européennes sont capables de déploiement rapide et ont été déclarées disponibles tant pour l'O.T.A.N. que pour l'U.E. comme le Corps de réaction rapide du Commandement allié en Europe, essentiellement britannique, le Corps européen et le Corps germano-néerlandais.

[1242] A l'U.E. et à l'O.T.A.N., les mêmes pays sont concernés, les ressources sont communes (les mêmes unités sont affectées à l'une et à l'autre de ces deux organisations) et les choix des gouvernements sont limités. Seul un coup d'arrêt politique donné à la P.E.S.D. et à ses structures pourrait inverser ce processus, mais cela conduirait probablement au développement d'autres initiatives plus limitées mais non moins importantes, entre Etats décidés à avancer en matière de défense européenne. « Gageons que les membres européens de l'Alliance atlantique donneront la priorité à la Force de réaction rapide proposée par Washington sur celle que l'Union européenne essaie péniblement de mettre en place depuis quatre ans. » VERNET (Daniel), « Le dilemme européen », *Commentaire*, n°100, Hiver 2002-2003, Plon, Paris, p. 801.

forces de l'objectif global exige aussi la mise en place et le développement de mécanismes politiques de prise de décision et d'un dialogue permanent entre l'Alliance et l'U.E. pour éviter que les actions de l'une de ces organisations ne privent l'autre d'une partie de ses moyens. La F.R.O. doit accomplir toutes les missions de l'Alliance, dont la défense collective. C'est cette dernière qui distingue les deux forces, l'Union européenne n'ayant pas de responsabilités dans ce domaine. Toute mission de Petersberg comporte des éléments de guerre, à l'exception d'un conflit de type mondial et toutes les missions de guerre comportent des éléments de Petersberg qu'il s'agisse d'assistance immédiate aux populations, de sécurisation et stabilisation à l'arrière des lignes du front, de maintien de l'ordre ou d'évacuation de ressortissants. Il est évident qu'au sein des forces européennes définies par l'objectif global et de la F.R.O., il y aura des unités dotées de capacités très spécifiques, notamment les forces spéciales qui seront occupées à des tâches précises. Elles seront cependant présentes dans tous les cas, qu'il s'agisse d'exécuter une mission de Petersberg ou de la lutte contre le terrorisme.

Pour toutes les autres situations de crise, les missions seront les mêmes. Le choix des Etats d'intervenir soit dans le cadre de l'U.E. soit dans celui de l'O.T.A.N. pour faire face à une situation donnée sera toujours politique. De plus, les deux organisations peuvent se soutenir mutuellement en fonction de l'évolution des événements. Ainsi, si la mission de Petersberg Concordia en Macédoine, rencontrait des difficultés sérieuses, l'U.E. pourrait sans doute demander à l'O.T.A.N. de fournir un soutien, même si du point de vue politique, cela mettrait en lumière les limites de l'autonomie de l'action militaire européenne et aurait des conséquences négatives pour le développement de la P.E.S.D. Dans la même logique, le remplacement du dispositif de l'O.T.A.N. en Bosnie par celui de l'Union européenne permettra de libérer des ressources de l'Alliance qui pourront être réorientées au profit d'autres priorités et faciliter les réformes en cours. La polyvalence et le caractère interarmées de la F.R.O. doivent lui permettre de s'adapter à toute nouvelle situation et/ou menace à venir.

Cependant, le cadre d'emploi de ces deux forces n'est pas identique, ce qui entraîne des différences, notamment dans le domaine de la chaîne de commandement. En ce qui concerne la F.R.O., c'est la nouvelle structure de commandement de l'Alliance qui sera mise en place. Sous le commandement stratégique du SACEUR, un état-major de force interarmées peut être déployé sur le théâtre ; cet état-major est un cas particulier du principe des état-majors de G.F.I.M.[1243]. La F.R.O. n'est pas en concurrence avec l'objectif global de l'U.E. Les 20 000 soldats de la force atlantique font partie des 60 000 hommes de l'objectif global européen. Seuls les cadres institutionnels diffèrent et avec l'élargissement concomitant des deux organisations, le rapprochement entre P.E.S.D. et défense transatlantique est inexorable[1244].

Il est dans l'intérêt stratégique des Européens de réussir l'objectif global et la réforme des structures et des capacités militaires de l'Alliance. Alors que la tendance générale est à la baisse des budgets militaires[1245], il est évident aussi qu'ils n'ont pas les moyens de créer deux forces distinctes et que tout doit provenir d'un même fonds commun : les Etats membres des deux organisations. Il doit y avoir une convergence des efforts en

---

[1243] Ces état-majors de G.F.I.M. sont constitués à partir des deux structures permanentes que sont les états-majors parents de G.F.I.M. de l'O.T.A.N. (CINCNORTH et CINCSOUTH).

[1244] Toutefois, il faut souligner l'absence de forces américaines dans le dispositif de cette force. Si la F.R.O. doit avoir pour but d'atteindre une plus grande interopérabilité entre alliés, la participation des Etats-Unis est souhaitable car elle aurait un effet d'incitation positif et pourrait accélérer le processus de transformation des capacités militaires de l'Alliance. Le Général Haral Kujat, président du Comité militaire de l'O.T.A.N., lors d'un séminaire de l'O.T.A.N., « Open Road », organisé au SACLANT (Norfolk, Etats-Unis) en janvier 2003, a souligné, que « [l]a Force de réaction de l'O.T.A.N. est le vecteur privilégié sur lequel devra se concentrer le processus de transformation car cette innovation fournira à l'O.T.A.N. une arme équilibrée, apte à exécuter toute la gamme de ses missions. Elle constitue à ce titre le point de ralliement pour tous les membres de l'Alliance et c'est ainsi qu'elle doit être perçue. Mais notre objectif ne s'arrête pas à la F.R.O. Nous devons transformer toutes nos forces et leurs capacités. Les Etats-Unis doivent être présents sur un pied d'égalité avec leurs partenaires dans le processus de transformation de l'Alliance. Cela implique naturellement qu'ils doivent participer à son noyau commun, la F.R.O., mais aussi à chacune des facettes du processus de transformation. Autrement dit, ils doivent faire partie du couteau de l'O.T.A.N., de son manche et de sa lame (...) ». « The Transformation of N.A.T.O.'s Military Forces and its Link with U.S. Transformation », séminaire Open Road, SACLANT, 21 janvier 2003, www.nato.int/.

[1245] BOZO (Frédéric), « Les relations transatlantiques depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, pp. 47-53.

matière de capacités militaires européennes qui est rendue inévitable par le progrès des élargissements et l'intensification de la coopération intergouvernementale dans ce domaine.

Les deux forces vont voir le jour avec très peu de différence : 2003 pour la mise en place finale des capacités d'intervention rapide de l'U.E. et 2004 pour la constitution de la F.R.O. Dans les deux cas, ce n'est pas seulement une question technique de capacités militaires, c'est l'avenir de l'U.E. et de l'O.T.A.N., en tant qu'organisations de sécurité et de défense européenne et transatlantique, qui est l'enjeu majeur. Le respect des engagements souscrits et du calendrier prévu, ainsi que l'établissement d'une réelle coopération entre les deux organisations pour éviter la duplication et les divisions entre Européens sont nécessaires pour l'efficacité des deux dispositifs. Toutefois, la complémentarité des deux organisations est encore nécessaire dans le cadre de la gestion des crises.

Section II : Les opérations de l'Union européenne : de la limitation à l'autonomie.

Bien que l'article 11 du Traité sur l'Union européenne définisse notamment comme objectif de l'Union la sauvegarde de son indépendance et de son intégrité, il convient de rappeler que celle-ci ne peut pas elle-même garantir ces valeurs, ni la sécurité des citoyens de ses pays membres contre le risque d'une agression armée extérieure, quelle qu'en soit la forme. La question de savoir si les Etats membres de l'Union européenne instaureront un jour une défense commune dans l'Union européenne dépendra, entre autres, de l'évolution de la politique des pays membres ayant une tradition de neutralité et qui se sont opposés jusqu'ici à un tel projet[1246]. L'Union européenne n'a pas de compétence en matière de défense collective. En effet, la garantie de sécurité territoriale est assurée uniquement par et pour les dix membres de l'Union européenne qui sont membres de l'U.E.O. et de l'O.T.A.N. et par conséquent liés aux obligations d'assistance mutuelle qu'ils ont souscrites en vertu du Traité de Bruxelles modifié et du Traité de Washington. L'U.E. a axé sa politique de défense sur les missions de Petersberg. C'est dans ce cadre qu'elle a accompli ses premières opérations. Toutefois, n'ayant pas encore relevé tous les défis militaires, l'Union européenne a dû avoir recours aux moyens de l'O.T.A.N. pour l'opération Concordia en Macédoine (§1) mais a pu, par la suite, faire preuve de plus d'autonomie et démontrer son potentiel dans la gestion des crises lors de l'opération Artémis en République démocratique du Congo, opération mandatée par l'O.N.U.

§1. Le nécessaire recours aux moyens de l'O.T.A.N. en Macédoine.

Lors du Conseil de Nice, l'Union a fait des propositions pour la mise en oeuvre des mesures dites « Berlin plus »[1247] afin que l'U.E. ait accès aux

---

[1246] Cf. 1ère partie.

[1247] Les principes dits de « Berlin plus », arrêtés au Sommet de l'O.T.A.N. de Washington d'avril 1999, mettent en place des automatismes relatifs au soutien de l'Alliance à une opération militaire conduite par l'Union européenne. VIRIOT (Jean-Marie), « L'autonomie, clé de voûte d'une véritable défense européenne », *Défense nationale*, n°2, juillet 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, p. 37.

moyens de l'O.T.A.N. Il a fallu attendre que les arrangements permanents soient finalisés (A) pour que l'Union européenne puisse remplir sa première mission (B).

A. Les arrangements permanents U.E.-O.T.A.N.

Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique nord du 15 décembre 2000[1248], la Turquie a estimé que les propositions concernant les arrangements permanents entre l'U.E. et l'O.T.A.N. n'étaient pas satisfaisantes et qu'elle n'était pas suffisamment associée aux mesures prévues par l'U.E. dans le processus de défense européenne[1249]. La Turquie et la Grèce[1250] ont longtemps bloqué un compromis qui permettrait l'accès automatique de l'U.E. aux capacités de planification et aux moyens de l'O.T.A.N. La Grèce souhaite clarifier les relations entre l'U.E. et la Turquie et des garanties pour sa sécurité régionale.

Ces deux pays ont des vues divergentes sur la mise en place d'une défense européenne. En mai 2001, la Turquie bloquait déjà la conclusion des accords sur les arrangements permanents de défense entre l'O.T.A.N. et l'Union Européenne. La Turquie, membre de l'Alliance Atlantique et candidat à l'adhésion à l'U.E., s'opposait à ce que l'accès de l'Union aux moyens de planification de l'O.T.A.N. soit garanti et permanent et exigeait de participer au processus de décision de l'U.E. en matière de P.E.S.C. Le Royaume-Uni s'est particulièrement impliqué pour la recherche d'un compromis en essayant de clarifier la position des Quinze adoptée à Nice sur les relations entre l'U.E. et les pays partenaires européens. Toutefois, la Turquie ne voulait pas se contenter d'être informée et consultée lors des opérations de l'U.E.; elle veut participer à la prise de décisions. En vue de trouver une solution, le Royaume-Uni a engagé des consultations avec la

---

[1248] Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session ministériel, Communiqué final, 15 décembre 2000, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 2000, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, pp. 470-480.
[1249] VIRIOT (Jean-Marie), *op.cit.*, p. 41.
[1250] ZECCHINI (Laurent), « La Grèce bloque un accord sur la relève de l'O.T.A.N. par l'U.E. en Macédoine », *Le Monde*, 26 mars 2002.

Turquie en 2001[1251]. Les négociations bilatérales, entamées en mai 2001 à Istanbul, se sont déroulées successivement le 25 octobre 2001 à Ankara, puis le 7 novembre 2001 à Londres et enfin le 26 novembre 2001 à Ankara. La quatrième série de négociations entre la Turquie et le Royaume-Uni s'est achevée par l'adoption d'un texte accepté par la partie turque le 2 décembre 2001. L'U.E. a négocié un compromis avec la Turquie afin de résoudre ce problème. L'accord prévoit que les intérêts de sécurité de la Turquie seront pris en compte et que la force de réaction rapide ne sera pas utilisée dans des conflits avec la Grèce ou à propos de Chypre. Sous la pression des américains, la Turquie a levé son veto qui bloquait la mise en place de la défense européenne et abandonné la plupart de ses exigences afin d'accepter cet accord.

Cependant, la Grèce a refusé d'approuver ce texte et a suggéré plutôt que la Turquie négocie avec l'U.E. une clause de non agression. La Grèce se trouvait donc devant une alternative difficile : bloquer à son tour la progression de la P.E.S.D. ou accepter cette contre-proposition qui ne lui était pas favorable. Les objections de la Grèce sur le document d'Ankara étaient de deux ordres : sur la forme, la Grèce s'est vue placée devant le fait accompli d'un compromis qui n'a pas été négociée par l'Union européenne. Sur le fond, la Grèce soulignait qu'elle ne pouvait pas accepter le principe selon lequel des consultations auront lieu avec la Turquie non-membre de l'U.E. lorsque celle-ci voudra utiliser les moyens de l'O.T.A.N. pour mener une opération dans ce que la Turquie considère comme son environnement géopolitique de sécurité.

La situation a commencé à se débloquer lors du Conseil de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002[1252]. Lors de ce Conseil européen, la défense européenne a été l'un des points de discorde entre la France et la Grande-Bretagne, le président Jacques Chirac étant parvenu à faire inclure dans les conclusions du Conseil une disposition qui permettrait de contourner le blocage gréco-turc sur les arrangements permanents entre les Quinze et

---

[1251] Les Etats-Unis, tout en affirmant que la Turquie et le Royaume-Uni devaient gérer eux-mêmes cette situation en tant que partenaires européens, ont néanmoins soutenu les deux parties dans leurs efforts pour trouver une solution satisfaisante à ce problème de participation.

[1252] *Bulletin U.E.*, 10-2002.

l'Alliance Atlantique, ce qui inquiétait le gouvernement de M. Tony Blair. Alors que le couple franco-britannique avait relancé la défense européenne à Saint-Malo après un changement dans l'attitude britannique, le Royaume-Uni semble se retourner vers son allié privilégié, les Etats-Unis depuis le 11 septembre 2001[1253].

Il restait au Haut Représentant pour la P.E.S.C. à convaincre la Turquie que le texte adopté à Bruxelles était quasiment identique à celui d'Ankara auquel le gouvernement turc avait donné son accord, avant les élections législatives turques en octobre 2002. Sans cela, la P.E.S.C. risquait de continuer d'être bloquée. De plus, la Grande-Bretagne s'opposait à ce que l'U.E. reprenne le relais de l'O.T.A.N. dans l'opération « Renard roux » en Macédoine tant que les accords entre l'U.E et l'Alliance Atlantique ne sont pas signés. Le Conseil de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 dans son point 23a précisait que l'Union Européenne « adoptera les décisions nécessaires ». Cette formule permet donc à l'U.E. d'intervenir en Macédoine hors arrangements permanents. Il peut s'agir soit d'une concertation non institutionnalisée avec l'Alliance Atlantique soit d'une intervention seule, selon la formule d'une nation-cadre, à la demande du gouvernement de Skopje[1254]. Finalement, l'U.E. et l'O.T.A.N. sont parvenues à conclure un

---

[1253] Pourtant, Tony Blair a réaffirmé que la Grande-Bretagne n'a pas perdu son « enthousiasme ». Il a ajouté qu' « il existe, (...), une frustration française sur l'attitude britannique à propos de la défense européenne, parce que nous insistons pour qu'elle se fasse sur la base d'un accord entre l'Europe et l'O.T.A.N. Je comprends pourquoi certaines personnes, en France, pensent que nous avons perdu notre enthousiasme. Ce n'est pas vrai, nous pensons toujours qu'il s'agit de la bonne voie à suivre ». En conclusion, il a ajouté que la politique de défense ne « sera un succès [que] si, primo, elle se fait sur une base adéquate, de sorte qu'elle soit complémentaire de l'O.T.A.N., et si, secundo, nous revoyons à la hausse nos capacités de défense ». Propos de Tony Blair rapportés dans *Le Monde*, 5 novembre 2002. Lors du 25ème Sommet franco-britannique du Touquet, les deux Etats ont déclaré que « [N]os deux pays souhaitent désormais promouvoir une nouvelle étape de l'Europe de la défense, dans les rois domaines qui répondent aux défis actuels : l'engagement de l'U.E. dans la gestion des crises, la solidarité de ses Etats membres face aux menaces qui pèsent sur leur sécurité commune, et le renforcement substantiel de leurs capacités militaires. » Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, 4 février 2003, *Documents d'actualité internationale*, n°7, 1er avril 2003, La Documentation Française, Paris, pp. 279-280.

[1254] L'Union européenne réitérerait ainsi le précédent de l'opération franco-italienne ALBA de 1997 en Albanie. La Grande-Bretagne craint que de telles opérations ne distendent les liens entre l'O.T.A.N. et l'U.E.

accord sur les arrangements permanents, le 14 mars 2003[1255]. L'Union européenne peut donc utiliser les moyens et les capacités de l'Alliance pour des opérations militaires européennes[1256].

Rappelant que la « relation U.E.-O.TA.N. est une expression importante du partenariat transatlantique », qu'il est « capital d'entretenir un dialogue permanent en tant que partenaires stratégiques » et que « l'U.E. attache la plus haute importance au dialogue sur la prévention et la gestion des crises, qui s'avère si efficace dans les Balkans. »[1257], l'U.E. a réaffirmé sa détermination à renforcer ses capacités et à accroître sa cohérences, lors du Conseil européen concernant les relations transatlantiques. Afin d'améliorer la préparation des opérations de l'Union européenne avec recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N. dans le cadre des arrangements Berlin plus, il a été proposé de créer une petite cellule de l'Union européenne établie à Shape et d'inviter l'O.T.A.N. à établir des arrangements de liaison à l'E.M.U.E.

Cet accord doit permettre aux deux institutions de se consulter et de coopérer grâce à l'échange entre les deux parties d'informations classifiées et de documents connexes. L'ensemble des accords[1258] visant à garantir l'accès de l'U.E. aux moyens et capacités collectifs de l'O.T.A.N. pour des opérations dirigées par l'Union européenne a été essentiel pour permettre à l'U.E.[1259] de prendre la relève de la mission de l'O.T.A.N.[1260] en Macédoine.

[1255] *Bulletin Agence Europe*, n°8423, 19 mars 2003.

[1256] « La signature de cet accord reflète la confiance entre les deux organisations dans un moment crucial pour les Balkans et plus généralement pour l'Europe. Elle confirme notre volonté d'assumer nos responsabilités dans de plus en plus de régions, à commencer par l'ex-république yougoslave de Macédoine ». Déclaration de M. Georges Papandreou, ministre des Affaires étrangères grec. www.eu2003.gr/fr/articles/2003.

[1257] Déclaration du Conseil européen concernant les relations transatlantiques, 12 et 13 décembre 2003, *D.A.I.*, n°3, 1er février 2004, La Documentation française, Paris, p. 114.

[1258] Ces accords, également appelés arrangements Berlin plus, sont conformes aux décisions du Sommet de l'O.T.A.N. de 1999. C'est l'adjoint au SACEUR qui sera le commandant opérationnel de l'opération dirigée par l'U.E. et qui jouera un rôle charnière entre l'O.T.A.N. et l'U.E. Déclaration du Secrétaire général de l'O.T.A.N., 17 mars 2003, N.A.T.O. Press Release (2003)025.

[1259] A Barcelone, les 15 et 16 mars 2002, le Conseil européen a exprimé sa disponibilité à assumer la responsabilité, après les élections dans l'ARYM et à la demande du gouvernement de ce pays, d'une opération prenant la relève de celle conduite par l'O.T.A.N. dans l'ARYM, étant entendu que les arrangements

Le Conseil relations extérieures a décidé la relève, pour une durée de six mois à compter du 31 mars 2003, date d'achèvement de l'opération de l'O.T.A.N. Cette décision a été prise en réponse à une demande formulée par le Président Trajkovski et est fondée sur la résolution 1371 du Conseil de sécurité des Nations Unies[1261].

B. L'opération Concordia.

Un bref rappel des évènements ayant eu lieu dans la région des Balkans du sud-ouest dès 1999 est indispensable pour comprendre les difficultés auxquelles la population et les autorités macédoniennes ont dû être confrontées en 2001.

Lorsque, en 1999, les Etats membres de l'Alliance atlantique bombardent le territoire de la République fédérale de Yougoslavie, l'objectif affiché était l'imposition du respect des droits de la minorité nationale albanaise par le régime yougoslave dans la province du Kosovo. Ces bombardements ont abouti à la mise en place d'une gestion internationale de la province. Cela n'a pas satisfait une partie des extrémistes albanais qui désiraient la proclamation de l'indépendance de cette province, son rattachement à l'Albanie et l'union de tous les albanais dans un même Etat. Deux années plus tard, alors que la population kosovare elle-même avait mis de côté les extrémistes de l'Armée de libération du Kosovo (ALK), deux nouveaux groupes armés apparaissaient : l'Armée de libération nationale

---

permanents sur la coopération entre l'Union et européenne et l'O.T.A.N. devraient être en place. Le Conseil européen a demandé aux instances politiques et militaires du Conseil de définir en concertation avec l'O.T.A.N., les options qui permettront à l'Union européenne de prendre les décisions voulues. La présidence doit, en concertation avec le Haut représentant, établir les contacts utiles à haut niveau pour parvenir à un résultat positif. Paragraphes 61 et 62 des Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002. *Bulletin U.E.*, 3-2002, pp. 7-12.

[1260] Le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé de mettre un terme le 31 mars 2003 à l'opération Allied Harmony menée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine afin de laisser la place à une opératIon de l'U.E. La mission Allied Harmony devait aider le gouvernement de l'ex-république yougoslave de Macédoine à prendre en charge la sécurité dans tout le pays. Elle devait assurer la liaison avec les autorités locales dans les anciennes zones de crise et contribuer au soutien apporté aux observateurs internationaux. Communiqué de presse de l'O.T.A.N., 29 novembre 2002, (2002)131. www.nato.int/issues/nato-eu/.

[1261] S/RES/1371.

(ALN) de Macédoine dans le nord-ouest de la Macédoine, le 20 janvier 2000 et l'Armée de libération de Presevo-Medvedja-Bujanovac (ALPMB) dans le sud-ouest de la Serbie, le 4 février 2000. L'objectif de ces deux organisations était d'attirer l'attention sur leurs revendications par des actions terroristes de taille moyenne, comme par exemple l'explosion de bombes à des endroits stratégiques.

Alors que l'ALPMB négociait un accord de cessez-le-feu avec les autorités yougoslaves, l'ALK sortait de la clandestinité le 16 février 2001 et commençait à occuper quelques villages macédoniens albanophones à la frontière entre la Macédoine et la Serbie, territoire laissé sans aucune surveillance par les autorités macédoniennes à la suite du départ des forces de maintien de la paix des Nations Unies de la Macédoine, en février 1999. Cette action va mener l'organisation terroriste jusque dans les faubourgs de Tetovo[1262]. Les conséquences sont l'exode de plus de 80 000 personnes, en majorité Macédoniens de souche, de leurs villages, ainsi que des exactions massives qualifiables de violations des droits de l'Homme. Ces exactions ont été accompagnées par des violations directes des conventions relatives à la protection des biens culturels, puisque des Églises orthodoxes furent détruites dans l'Ouest de la Macédoine.

La réaction des autorités macédoniennes a souvent été critiquée pour sa lenteur et le gouvernement lui-même pour son manque d'unité interne. La situation politique est en effet délicate, puisque ce même gouvernement a, de tous temps, été constitué par une coalition dans laquelle les albanophones ont eu une place importante.

De 1991 à 1998, alors que le Parti social-démocrate de Macédoine était à la tête du gouvernement, cette pluralité a été assurée par la présence du Parti de la prospérité démocratique. Depuis l'alternance politique de 1998, le nouveau gouvernement macédonien a invité le Parti démocratique albanais, aux déclarations bien plus radicales que le premier, à participer à la coalition gouvernementale. La présence de ce parti, qui

---

[1262] *Le Monde*, 16 et 18-19 mars 2001.

était à l'origine des dissensions qui sont apparues au sein du gouvernement dans la gestion de la crise, n'a pas aidé à la résolution rapide de ces nouvelles difficultés menaçant le territoire macédonien.

Les difficultés augmentant, la constitution d'un gouvernement d'union nationale s'est imposée, afin de permettre la résolution d'une crise qui dépassait sans aucun doute les capacités politiques de la coalition gouvernementale. Une coalition d'union nationale fut ainsi formée en mai 2001, incluant les partis qui avaient jusque là constitué la coalition gouvernementale, mais également le Parti social-démocrate macédonien et le Parti pour la prospérité démocratique albanophone.

Les représentants de la communauté internationale ont à ce stade commencé à s'impliquer dans le processus de stabilisation de l'État macédonien. Trois personnalités ont joué un rôle particulier dans ce cadre : le Représentant spécial de l'Union européenne François Léotard, le Représentant spécial des États-Unis James Pardew ainsi que le Secrétaire général de l'O.T.A.N. George Robertson.

Les deux premiers sont les négociateurs et les signataires de l'Accord-cadre du 13 août 2001 dans la ville d'Ohrid, au sud-ouest de la Macédoine[1263]. L'objectif de cet accord est de favoriser « le développement pacifique et harmonieux de la société civile tout en respectant l'identité ethnique et les intérêts de tous les citoyens macédoniens »[1264], ce qui signifiait l'octroi de droits à la minorité nationale albanaise de Macédoine supérieurs à ceux dont elle bénéficiait antérieurement. Les terroristes n'étant pas admis lors des négociations, les seuls représentants macédoniens à signer l'Accord furent les deux représentants des plus grands partis macédoniens, Ljubčo Georgievski et Branko Crvenkovski, ainsi que les représentants des deux plus grands partis albanophones de Macédoine, Arben Xhaferi et Imer Imeri.

[1263] MASSON (Diane), « Les recompositions politiques de l'ex-Yougoslavie : un état des lieux dix ans après », *Questions internationales*, n°2, juillet-août 2003, La Documentation française, Paris, pp.88-90.
[1264] *Documents d'actualité internationale*, n°21, 1er février 2000, La Documentation française, Paris.

En posant les principes de base de l'organisation de la future société macédonienne – entre autres le non-recours à la violence, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Macédoine antique, le caractère multiethnique de la société macédonienne, l'Accord préfigurait les futurs changements constitutionnels et législatifs à entreprendre. L'Accord stipulait l'instauration d'un État de droit sur tout le territoire macédonien, ce qui impliquait le désarmement des terroristes de l'A.L.N. L'Accord prévoyait que l'O.T.A.N. pourrait apporter une aide à ce désarmement, ce qui serait le premier pas vers les changements à mettre en œuvre et l'annonce du début de l'assainissement de la société civile macédonienne. Une demande officielle fut ainsi faite auprès du Secrétaire général de l'O.T.A.N. par le Président macédonien, Boris Trajkovski, et une opération dénommée « Moisson essentielle » fut lancée officiellement le 22 août 2001 pour une durée d'un mois, incluant la présence, sur le territoire macédonien, de 3500 soldats de l'Alliance atlantique[1265].

Certaines critiques furent adressées à cette mission, du fait de la sous-évaluation par l'Organisation du nombre d'armes présentes sur le territoire macédonien. En effet, alors que ce nombre s'élevait à 60 000 armes selon le gouvernement macédonien, l'O.T.A.N. estima que la collecte de 3 500 armes était tout à fait suffisante. L'écart était surprenant et risquait par lui-même de remettre en cause la ratification par le Parlement macédonien des changements préconisés par l'Accord d'Ohrid. Malgré le débat qui s'éleva dans les rangs de l'opposition au gouvernement d'union nationale, les parlementaires décidèrent de donner une chance à l'Accord et de débuter le processus d'amendement de la constitution macédonienne. La mission « Moisson essentielle » fut remplacée par une autre mission de l'O.T.A.N. avec pour nom « Renard ambré ». L'objectif de cette nouvelle mission était d'assurer la sécurité des observateurs des autres organisations internationales sur place, principalement ceux de l'O.S.C.E. Cette mission a été prolongée jusqu'au 15 décembre 2002 afin d'évaluer, dans un premier

---

[1265] Le Conseil de l'O.T.A.N. donne son feu vert à l'opération Moisson essentielle, prévue pour une durée de onze mois et dont onze pays fournissent des éléments. *Le Monde,* 23 et 24 août 2001.

temps, la nécessité de maintenir une présence militaire en Macédoine et, dans un second temps, d'organiser la relève de cette force si cela s'avérait nécessaire. L'Union européenne souhaitait prendre le commandement d'une nouvelle force mais l'absence d'un accord définissant les relations permanentes entre l'O.T.A.N. et l'U.E. empêchait l'Union d'assumer ce rôle.

Grâce à la conclusion de cet accord sur les arrangements permanents entre l'O.T.A.N. et l'U.E., l'Union européenne a pu prendre la relève de l'O.T.A.N. en Macédoine[1266]. L'objectif principal de l'opération est de contribuer davantage à la mise en place d'un environnement stable et sûr, afin de permettre au gouvernement de ce pays de mettre en œuvre l'accord-cadre conclu à Ohrid en août 2001. L'opération constitue une contribution aux efforts visant à instaurer la paix, la démocratie et la prospérité. Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'engagement plus général de l'U.E. à l'égard de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de son rapprochement de l'U.E. dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Le Commandant de l'opération est l'Amiral allemand Rainer Feist et le Commandant de la force est le Général français Pierre Maral. L'état-major d'opération de l'U.E. est situé au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE). Cette décision fait notamment suite à l'adoption par le Conseil, le 27 janvier 2003, de l'action commune relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine[1267] ainsi qu'à l'accord donné le 6 février 2003 par l'O.T.A.N. pour que l'Amiral Feist, SACEUR adjoint, soit nommé commandant de l'opération de l'U.E. et pour que l'état-major d'opération de l'U.E. soit situé au SHAPE dans le cadre des arrangements permanents U.E.-O.T.A.N.[1268]. Au total, 380 militaires sont engagés dans

---

[1266] L'O.T.A.N. est la pierre angulaire de la défense européenne « mais il y aura des circonstances, comme c'est le cas en Macédoine, où les Etats-Unis ne voudront pas être impliqués. Dans ce cas, il est important que l'Europe ait la capacité d'agir de façon indépendante. Si nous approchons ainsi cette question, nous préservons la solidarité atlantique, et nous nous donnons l'option de faire en sorte que l'Europe ait sa propre capacité. » Propos de Tony Blair reproduits dans *Le Monde*, 19 et 20 octobre 2003.

[1267] Action commune 2003/92/P.E.S.C., *J.O.*, L34, 11 février 2003.

[1268] Les conditions de cette relève ont fait dire au député européen Bruno Gollnisch qu'il « semble bien que les Etats-Unis ayant besoin de leurs troupes ailleurs, fassent ainsi sous-traiter cette opération désormais secondaire par les Européens. Il n'y a

cette opération. La France a la responsabilité de nation-cadre au sein de la force militaire de l'Union européenne[1269].

Avec cette première mission, l'Union européenne démontre les progrès accomplis dans le domaine de la défense. Tous les objectifs de cette première opération militaire de l'U.E. ont été atteints. En effet, l'opération a démontré que l'U.E. et l'O.T.A.N. peuvent coopérer avec succès à la mise en oeuvre des arrangements permanents U.E.-O.TA.N.[1270], y compris les dispositions « Berlin Plus », pour tout ce qui concerne la planification et la chaîne de commandement, permettant ainsi à l'Union de lancer une opération ayant recours aux moyens et capacités de l'O.TA.N. Sur le plan pratique, il faut constater que cette mission, modeste par le nombre de personnes déployées sur le théâtre[1271], est très importante pour roder et évaluer les structures politico-militaires mises en place au sein de l'Union pour la P.E.S.D. Toutefois, cette opération de l'Union européenne ressemble plus à des tâches de maintien de l'ordre qu'à une véritable opération de gestion de crise. Lors de la crise macédonienne, l'Union européenne a su à la fois conduire une diplomatie et une action militaire communes. Toutefois, les Etats-Unis ont été impliqués dans la négociation de l'accord de Skopje et c'est l'O.T.A.N. qui a, au départ, fait respecter cet accord et désarmer l'UCK. Le relais entre l'O.T.A.N. et l'U.E. n'a pu se faire qu'avec l'accord de l'O.T.A.N., l'opération européenne se déployant sous l'autorité d'un

---

pas trop lieu de s'en féliciter ». Parlement européen, *Le point de la session*, PE 325.238, Mars I, 2003, p. 19

[1269] La participation française s'élève à 175 personnes, Le commandant de la force européenne est le Général de division Pierre Maral. www.defense.gouv.fr/ema/forces/operations/europe/macedoine/toa.htm .

[1270] D'une manière générale, les opérations macédoniennes sont tenues pour autant de succès, en dépit de l'apparition de certaines tensions entre l'O.T.A.N. et l'Union. Bien que l'effectif soit demeuré le même pour l'essentiel, on a fait état de problèmes quant au partage d'informations entre les deux institutions, et la double chaîne de commandement aurait pu se révéler d'un maniement difficile si la situation sur le terrain s'était détériorée et avait exigé une présence plus lourde. « Les forces terrestres européennes projetables – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté devant l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, document C/1857, 10 mai 2004.

[1271] Il faut toutefois noter que l'opération macédonienne est particulièrement légère et qu'elle représente une première étape sans difficulté pour l'Union. Il n'y a dans le pays que quelques centaines de militaires chargés du maintien de la paix, ce qui minimise les difficultés logistiques.

commandant en chef qui n'était autre que l'adjoint européen au commandant en chef américain des troupes de l'O.T.A.N. en Europe[1272].

Le 30 septembre 2003, l'Eurofor a pris la relève du commandement de l'opération Concordia[1273]. Cet engagement opérationnel de l'Eurofor dans une opération conduite par l'Union européenne illustre la détermination de l'U.E. à concrétiser la politique européenne de défense. En coopération étroite et en accord avec les autorités de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'U.E. a décidé de poursuivre son engagement dans la région, notamment au travers de la mission de police de l'U.E. dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), qui a été lancée le 15 décembre. PROXIMA viendra appuyer le développement de services de police efficaces et professionnels et oeuvrera en faveur de l'application de normes européennes en matière de police.

Forte de cette première expérience, l'Union européenne a souhaité s'engager, de manière autonome, c'est-à-dire sans recours aux moyens de l'O.T.A.N., dans une opération en République démocratique du Congo.

§2. La collaboration avec les Nations Unies, nouveau cadre d'emploi de la force européenne.

Avec la création d'une capacité militaire européenne, la question de l'éventuelle contribution de l'Union européenne à des opérations de maintien de paix mandatées par les Nations Unies se pose (A). L'opération Artémis est une manifestation concrète du développement de la politique européenne de sécurité et de défense et de la contribution de l'Union européenne aux efforts de la communauté internationale pour promouvoir

---

[1272] LEFEBVRE (Maxime), « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le débat*, n°129, mars-avril 2004, Gallimard, Paris, p. 78.

[1273] L'EUROFOR a ainsi eu la possibilité de reprendre les responsabilités assumées par la France au niveau de l'état-major de la force dans le cadre de l'opération CONCORDIA pour la période du 1er octobre au 15 décembre 2003. Le Major général Luis Nelson Ferreira Dos Santos prend le commandement de 400 militaires provenant de 26 pays dont 13 européens. A la tête de son état-major européen composé de 40 personnes, il exercera son commandement à Skopje jusqu'au mois de décembre 2003. www.defense.gouv.fr/actualites.

la paix et la sécurité, à travers l'apport d'un soutien rapide et efficace aux Nations Unies. L'opération Artémis en République démocratique du Congo est la première opération de l'Union européenne mandatée par l'O.N.U. (B).

A. L'emploi de la force de réaction européenne dans le cadre de l'O.N.U.

La P.E.S.D. repose sur la défense des principes de la Charte des Nations Unies. Un soutien aux missions mandatées ou dirigées par l'O.N.U. constitue un moyen de déployer la politique et les capacités de l'U.E. en matière de sécurité et de défense[1274]. Le développement de la P.E.S.D. offre à l'U.E. un éventail vaste d'options pour agir dans les sphères politiques, diplomatiques et militaires. L'utilisation cohérente et efficace des outils à la disposition de l'Union suppose une coordination de principe entre les États membres et la présidence, le Haut Représentant pour la P.E.S.C. et la Commission, complétant les décisions et les cadres élaborés par les Nations Unies[1275]. La nécessité d'une complémentarité des buts et des opérations est admise par tous[1276].

[1274] Dans ses conclusions du 21 juillet 2003, le Conseil de l'U.E. a notamment réaffirmé la volonté de l'Union européenne et de ses États membres de contribuer aux objectifs des Nations unies en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. *Bulletin U.E.*, 7/8, 2003, p. 84.

[1275] Un dialogue de haut niveau a été instauré entre les deux organisations depuis 2001: le Secrétaire général de l'O.N.U. ou son adjoint rencontrent la troïka de l'U.E. au moins deux fois par an; le Secrétaire général adjoint de l'O.N.U., Mme Louise Fréchette, a assisté à deux réunions avec le Comité Politique et de Sécurité de l'U.E. Enfin, l'U.E. participe aux réunions bisannuelles de haut niveau entre les Nations Unies et les organisations régionales. L'U.E. a organisé en août 2002 une conférence régionale sur la prévention des conflits, en Suède. Ces rencontres doivent se prolonger par une multiplication des contacts opérationnels pour les questions allant de l'analyse des pays aux mécanismes d'alerte précoce en passant par la coopération en matière de gestion des crises.

[1276] Cette nécessité a été soulignée par la Commission, le Conseil et les Nations Unies, notamment dans les conclusions du Conseil Affaires générales des 11 et 12 juin 2001, le programme de l'U.E. sur la prévention des conflits violents adopté à Göteborg les 15 et 16 juin 2001, la communication de la Commission sur la prévention des conflits [COM(2001) final 211 du 11 avril 2001], et le rapport 2001 du Secrétaire général des Nations Unies sur la prévention des conflits armés, qui en appelle tout particulièrement à une coopération avec les organisations régionales. Le Conseil européen fait état chaque année de l'avancement de la mise en oeuvre du programme de l'U.E. relatif à la prévention des conflits. Conclusions du Conseil européen de Salonique du 20 juin 2003.

La politique extérieure de l'Union européenne se définit par un choix en faveur du multilatéralisme. Dans le document stratégique sur les questions de sécurité présenté par le Haut Représentant de l'U.E. pour la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen du 20 juin 2003 à Thessalonique[1277], l'un des objectifs affirmés est la volonté de « mettre en place un ordre international fondé sur un véritable multilatéralisme ». De plus, le document stipule que « [l]es relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations Unies. Une des priorités de l'Europe doit être de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour remplir sa mission et pour mener une action efficace ». Mettre en place un multilatéralisme efficace peut reposer sur trois facteurs : l'accord-cadre signé le 24 septembre 2003 par l'U.E. et les Nations Unies sur la gestion des crises[1278] constitue la base pour le renforcement de la coopération, le document stratégique européen sur la sécurité et la défense adopté lors du Conseil européen de décembre 2003, la construction institutionnelle du modèle de défense européen contenu dans la Constitution européenne et qui doit être coordonné avec l'O.T.A.N.[1279].

Le rôle de l'U.E. dans les organisations internationales, et principalement l'efficacité de l'U.E. au sein du système de l'O.N.U., constitue un des principaux thèmes des travaux du Conseil concernant l'amélioration de la gestion des relations extérieures de l'Union[1280]. Les différentes institutions de l'Union européenne ont déjà souligné l'importance du renforcement de sa coopération avec les Nations Unies et de

---

[1277] *Bulletin U.E.*, 6-2003, pp. 9-29.

[1278] Le président du Conseil italien Silvio Berlusconi, en tant que Président en exercice du Conseil européen, et le Secrétaire Général de l'O.N.U. Kofi Annan, ont signé le 24 septembre 2003 un accord sur la gestion commune des crises qui fixe les secteurs et les procédures pour que l'Union européenne puisse renforcer son action aux côtés de l'O.N.U. dans les aires de crises.

[1279] Les conclusions du C.A.G. du 8 décembre 2003 sur les relations U.E.-O.N.U. soulignent qu'il faut traduire les textes en actions concrètes. *Bulletin U.E.* 12-2003, p. 129.

[1280] Conclusions du Conseil Affaires générales des 18 et 19 février 2002, qui traitent entre autres du renforcement du rôle de l'U.E. dans les organisations internationales, notamment les Nations Unies. *Bulletin U.E.*, 1-2, 2002, p. 121

l'accroissement de sa place au sein du système onusien[1281]. Toutefois, bien que l'U.E. ait progressé pour parler d'une seule voix dans les débats des Nations Unies, son influence réelle reste encore insuffisante[1282] au regard de sa contribution au financement des institutions des Nations Unies[1283]. Par ailleurs, il lui arrive encore de voter en ordre dispersé faute d'être parvenue à arrêter une ligne commune, notamment dans le domaine de la P.E.S.C.[1284]. Ce manque d'unité a entaché la crédibilité de l'U.E. sur les questions qui n'avaient pas donné lieu à l'adoption d'une position commune suite aux divisions internes apparues à l'occasion de l'affaire irakienne.

Les activités communes à l'U.E. et aux Nations Unies dans les domaines des interventions en situation de crise et de la gestion d'après-crise ont évolué, allant du déploiement de personnel militaire chargé du maintien de la paix à la reconstruction des Etats[1285]. Pour l'U.E., l'O.N.U. est au cœur du système international. L'emploi de la force reste collectivement conçu par les Européens, en dehors des cas de légitime défense individuelle

---

[1281] Conclusions du Conseil européen de Göteborg de juin 2001. *Bulletin U.E.*, 6, 2001, pp. 7-21.

[1282] Le Royaume-Uni et la France ont souvent apporté, dans le cadre du Conseil de Sécurité, un appui politique aux opérations de l'O.N.U. (en Sierra Leone (MINUSIL), en République centrafricaine en 1998 (MINURCA), en République démocratique du Congo en 1999 (MONUC) ou encore en Côte d'Ivoire (ONUCI)). Cependant, ces deux Etats n'ont pas agi sur ces dossiers en se prévalant de leur appartenance à l'Union européenne, mais en leur nom propre.

[1283] L'Union européenne représente quelque 55% de l'aide publique au développement au niveau international. Les États membres de l'U.E. contribuent à raison de 37% environ du budget ordinaire des Nations Unies et de 50% environ du total des contributions des pays membres de l'Organisation aux fonds et programmes des Nations Unies. www.onu.org.

[1284] « La recherche d'une harmonisation des politiques nationales au sein de la politique étrangère et de sécurité commune est évidemment une priorité. Mais doit-elle aboutir à un rôle de l'Europe qui se limiterait à celui d'une O.N.G. géante ou d'une organisation régionale de l'O.N.U. ? » BUSSIERE (Robert), « Après le 11 septembre. L'Amérique, l'Europe et le terrorisme stratégique », *Commentaire*, n°98, été 2002, Plon, Paris, pp. 301-309.

[1285] En Afghanistan, une collaboration a été mise en place avec la mission d'assistance des Nations Unies déployée dans le pays, le P.N.U.D. et d'autres agences. La mission de police de l'U.E. en Bosnie-Herzégovine a pris le relais des Nations Unies. Le pilier U.E. de la mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) fait partie intégrante de l'administration intérimaire, la Commission et les Nations Unies poursuivant une coopération dans la mise en œuvre de normes et d'une législation compatibles avec l'U.E.

et collective, comme un ultime recours dont la légitimité ressort au Conseil de sécurité des Nations Unies[1286].

La définition de l'objectif global de l'Union européenne a nécessité la description générale préalable du contexte stratégique. L'U.E. doit se consacrer en priorité aux missions de Petersberg mais ces opérations pourront se révéler délicates du fait, d'une part, de la nécessité d'un déploiement rapide afin d'éviter que les conflits n'éclatent ou ne s'étendent et, d'autre part, des lieux d'intervention des forces[1287]. Parmi les missions de Petersberg, celle qui apparaît comme l'une des plus exigeantes sera une mission de maintien de la paix menée conjointement en Europe ou à proximité. C'est dans le but de pouvoir remplir une telle mission que l'U.E. doit avoir une réserve de forces prêtes à intervenir, des unités d'appui aux combats et de soutien logistique ainsi que les éléments aériens et navals nécessaires. Ces forces devront pouvoir être déployées en 60 jours à compter de la décision du Conseil et mener leur mission pendant au moins une année[1288]. Les missions les plus exigeantes devraient se trouver en Europe ou à proximité et il n'est envisagé d'intervenir dans des zones plus éloignées que dans une moindre mesure.

Dès le Conseil des Affaires étrangères du 20 novembre 2000[1289], le ministre français de la défense Alain Richard a souligné que la force européenne de défense pourrait intervenir ailleurs qu'en Europe, soutenant

---

[1286] « L'engagement préventif, à partir de tous les moyens d'actions disponibles dans un cadre européen, est considéré comme la réponse optimale à la stabilisation, très en amont, des zones potentielles de crises. » GNESOTTO (Nicole), « Europe et Etats-Unis. Visions du monde, visions de l'autre », *Commentaire*, n°105, printemps 2004, éditeur, Paris, pp. 17-27.

[1287] Ce sont les régions où les infrastructures d'appui sont limitées ou lorsqu'il y aura soutien simultané à différentes opérations sur des lieux géographiquement éloignés.

[1288] Un document de réflexion précise qu'au niveau de la soutenabilité, les forces devront pouvoir tenir des délais de réapprovisionnement de 10 jours en cas de ravitaillement par air et de 28 jours en cas de ravitaillement par mer. Réunion des ministres de la défense de l'U.E., Sintra, 28 février 2000, *op.cit.*, p. 20.

[1289] Conférence d'engagement des capacités, Conférence de presse du Ministre de la Défense Alain Richard, 20 novembre 2000, *La politique étrangère de la France*, Novembre-décembre 2000, Ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, Paris, p. 168 « Les forces européennes conjointes (...) peuvent être employées sur décision des autorités politiques de l'Union soit pour gérer une crise dans l'espace européen, soit pour apporter leur contribution aux Nations Unies dans le cadre d'un mandat des Nations Unies, sur un autre théâtre d'opérations. »

que les Européens avaient des responsabilités mondiales et qu'ils devaient être disponibles pour les opérations voulues par les Nations Unies. Ce rôle a été par a suite maintes fois réaffirmé[1290]. C'est dans ce cadre que l'Union européenne a réalisé sa première mission hors de l'Union européenne et sans recours aux moyens de l'O.T.A.N. en République démocratique du Congo.

B. L'opération Artémis.

Le 30 mai 2003, le Conseil de sécurité de l'O.N.U. a adopté à l'unanimité la résolution 1484[1291] mandatant une force internationale pour sécuriser la ville de Bunia jusqu'au 1er septembre 2003. La France a proposé la mise en place d'une « force multilatérale intérimaire d'urgence »[1292]. L'opération Artémis a été déclenchée afin de répondre à une situation d'urgence dans la ville de Bunia, au nord-est de la République démocratique du Congo, qui connaissait de violents affrontements entre milices ainsi qu'une grave crise humanitaire[1293]. Cette première opération militaire autonome dirigée par l'Union européenne visait à stabiliser les conditions de sécurité et à améliorer la situation humanitaire en attendant le

---

[1290] « Le renforcement des Nations Unies est l'une de nos priorités, il faut l'équiper afin qu'elles puissent faire face à ses responsabilités et agir tant rapidement qu'efficacement. » SOLANA (Javier), « Politique étrangère et de sécurité commune : sécurité européenne et politique de défense. Situation actuelle et perspectives », *Les cahiers de la P.E.S.C.*, n°4, Février 2004, Economica, Paris, pp. 167-168.

[1291] S/RES/1484 (2003).

[1292] Plusieurs dizaines de commandos des forces spéciales de l'armée française, en tant qu'éléments avancés d'une force qui devait s'élever à 1400 soldats, sont arrivés le 6 juin 2003 à Bunia.

[1293] La signature d'un accord de paix n'a pas permis l'arrêt des massacres interethniques qui ont eu lieu dans la province d'Ituri le 3 avril 2003. 50000 civils ont été tués en quatre ans dans cette province à l'est du pays. La situation a été aggravée par l'implication des pays de la région tels que l'Ouganda et le Rwanda. « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, n°3, 2003, Pedone, Paris, p. 719.
Dès la signature de cet accord de paix, l'Union européenne s'est félicité de la conclusion du dialogue intercongolais « qui constitue un nouveau pas en avant vers une paix durable dans la République démocratique du Congo et dans toute la région des Grands Lacs. » Une semaine plus tard, l'Union européenne ne pouvait que condamner « vigoureusement les actes d'agression militaire perpétrés récemment à Drodro et dans les environs, dans la région de l'Ituri (...). » *Bulletin U.E.*, 4-2003, pp. 64-65.

renforcement du dispositif de la Mission d'observation des Nations Unies au Congo (MONUC). Le Conseil de Sécurité a demandé à l'Union européenne de lui laisser le temps de prendre contact auprès des pays contributeurs pour mettre sur pied une force renforcée. L'opération Artémis consistait à faire « le pont »[1294] entre une capacité de la MONUC, jugée insuffisante et l'arrivée d'une MONUC II[1295] nécessaire pour faire face à une situation délicate.

La France était nation-cadre[1296] de l'opération Artémis, à laquelle ont participé dix-sept pays[1297], nécessitant la mise en oeuvre des procédures de multinationalisation de l'état-major français, choisi comme noyau d'état-major d'opération. Le Royaume-Uni a accepté d'y participer[1298] en envoyant une quarantaine de soldats sur place, plus des officiers d'état-major qui ont intégré le commandement opérationnel de la force à Paris. La Belgique a apporté une unité médicale et des transports. L'Allemagne, d'abord réticente à envoyer des soldats dans une ancienne colonie d'un pays européen, a accepté de participer à la Force internationale pour le Congo, ainsi que l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Suède, l'Autriche, le Portugal, les Pays-Bas, l'Irlande, la Hongrie, Chypre, le Canada, le Brésil, l'Afrique du Sud... Malgré la participation de pays non européens rendue possible par le fait que l'opération est mandatée par l'O.N.U. et l'absence de certains Etats

---

[1294] Déclaration du Général de division Bruno Neveux, commandant l'opération Artémis en République démocratique du Congo, 1er septembre 2003, www.defense.gouv.fr/actualites/discours.

[1295] La résolution 1493 du 28 juillet 2003 a permis le déploiement de la MONUC. La résolution donne un mandat différent, plus élargi, plus solide avec des moyens supérieurs à ceux dont elle disposait, permettant d'accroître les effectifs. La brigade d'Ituri qui prend la relève de la force européenne est composée de 2000 soldats venant principalement du Bangladesh, du Pakistan et de l'Uruguay. La résolution 1493 du Conseil de Sécurité les autorise à faire usage de la force pour imposer la paix. S/RES/1493 (2003).

[1296] La France a fournit un important contingent de troupes au sol dotés de véhicules de l'avant blindés, de chars légers Sagaie, de mortiers, un appui chasse composé de cinq Mirage 2000 D, cinq Mirage F1 et deux ravitailleurs C-135. *ADA*, n°282, juillet-août 2003, p. 17.

[1297] Au total, le dispositif déployé comprenait 2000 hommes, 1200 au sein de la force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia et 800 à la base de soutien à vocation interarmées à Entebbe.

[1298] Les Etats-Unis ne s'y sont pas opposés. Déclaration de Madrid, juin 2003, du secrétaire général de l'O.T.A.N. qui constate que les arrangements permanents entre l'U.E. et l'O.T.A.N., qui prévoient la possibilité pour l'Europe de conduire des opérations de façon autonome, ont été plus rapides que prévus. www.nato.int.

membres de l'Union européenne, cette opération est qualifiée d'européenne parce que l'Union européenne a décidé, par le biais de son Conseil[1299], de prendre en charge la mission souhaitée par le Conseil de Sécurité. Le Conseil a défini le cadre de l'opération, notamment la mission, la désignation d'une nation-cadre, du commandant de l'opération, du lieu d'état-major de l'opération et du commandant de la force, le contrôle politique et la direction stratégique, la direction militaire, les relations avec les Nations Unies, la République démocratique du Congo et d'autres participants au processus de paix ainsi que les Etats tiers. Contrairement aux opérations des Nations Unies, chaque pays paie sa contribution. Les troupes dépêchées par l'Union européenne sont bien armées et ont une marge de manœuvre étendue. Le Conseil de Sécurité a autorisé les Etats à prendre toutes les « mesures nécessaires » à l'exécution du mandat de la Force.

Baptisée « Artémis » par l'Union européenne[1300] et « Mamba » par la France, l'opération a été conduite par l'Union européenne sous mandat de l'O.N.U. La décision de l'Union européenne[1301] de s'engager n'a été prise qu'après le déploiement de la force dirigée par la France[1302]. L'Union européenne a pris la décision d'intervenir le 5 juin 2003, sur demande du Conseil de Sécurité, et a désigné les commandants de l'opération et de la force. Le commandant de la force, le général Neveux, a alors été chargé d'élaborer, dans le cadre des limites fixées par le document initial européen, un plan d'opérations. Dans ce but, l'état-major français a travaillé en

---

[1299] Action commune 2003/423/P.E.S.C. du Conseil relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo. *J.O.* L143, 11 juin 2003. Seuls la France, la Suède, le Royaume-Uni et la Belgique ont participé aux trois niveaux de l'opération (quartier général de l'opération à Paris, quartier général des forces à Entebbe, envoi de troupes sur le théâtre d'opérations). Les autres Etats n'ont fourni des contributions qu'à l'un ou l'autre des niveaux d'intervention. « Opération Artémis : l'heure des comptes... », *Air Actualités*, n°566, novembre 2003, p.13.

[1300] CARDOT (Philippe), « Rendez-vous stratégique de l'Europe politique », *Défense nationale*, juillet 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 105-118. L'opération Artémis est une manifestation avant la lettre de la force de réaction rapide de l'Union européenne.

[1301] Décision 2003/432/P.E.S.C. du Conseil du 12 juin 2003 concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo. *J.O.* L147, 14 juin 2003.

[1302] Décision du C.O.P.S. du 27 mai 2003.

collaboration avec l'état-major militaire de l'U.E. Le Centre de situation de l'U.E. a été à l'origine de l'appréciation de la situation régionale et locale ainsi qu'à l'évaluation du risque figurant dans le plan d'opérations. Ce plan fut ensuite soumis à l'aval des Etats par l'intermédiaire du Comité militaire de l'U.E. Les différents représentants ont discuté du plan et demander des modifications. Après deux allers-retours, le plan a été approuvé par le Comité militaire et présenté le 10 juin devant le C.O.P.S. qui l'a validé après avoir étudié son principe fondateur, ses limites et contraintes. Le C.O.P.S. a ensuite demandé au Conseil de l'U.E. de l'accepter et de lancer l'opération. A partir du moment où l'U.E. a annoncé sa décision de lancer une opération, le 5 juin, et le lancement effectif de l'opération, le 12 juin, une semaine à peine s'est écoulée[1303]. L'opération prouve que les processus décisionnels et de commandement dans le cadre de l'U.E. fonctionnent, sous réserve que l'on puisse s'appuyer sur une nation-cadre. L'opération a mis en jeu l'essentiel de la chaîne opérationnelle de l'U.E. : le général français Bruno Neveux, en poste à Bruxelles, a été le commandant de l'opération et le général français Jean-Pierre Thonier a été le commandant désigné de la force à Bunia. Un quartier général interarmées de niveau stratégique a été installé à Paris actionnant un état-major de forces avec une base de soutien à Entebbe, une cellule de coordination à Eindhoven et un groupement tactique multinational réunissant les unités opérationnelles et déployé à Bunia.

Au cours de cette opération, l'Union européenne a prouvé, que dans une situation spécifique, elle était capable, dans l'urgence, d'apporter une réponse à un problème majeur. Toutefois, l'Union européenne a été obligé de mener l'opération Artémis en s'appuyant sur les nations-cadres puisque l'U.E. ne dispose ni de moyens de commandement ni de forces. L'Union européenne n'a exercé aucune responsabilité en matière de commandement et n'a pas procédé aux planifications opérationnelles détaillées parce qu'elle n'a pas de forces militaires permanentes et a dû faire appel aux forces multinationales existantes. En effet, bien qu'un Etat-major de l'Union

---

[1303] Le Général Neveux affirme qu'il a reçu ses ordres de l'Union européenne par l'intermédiaire du C.O.P.S. et du Comité militaire. *RAIDS*, n°209, septembre 2003.

européenne[1304] (E.M.U.E.) ait été mis en place, celui-ci n'était pas suffisamment opérationnel pour prendre en charge le commandement de l'opération Artémis. Complétant la structure politico-militaire créée avec le C.O.P.S. et le C.M., l'E.M.U.E. est placé au sein du Secrétariat général du Conseil et directement rattaché au Secrétaire Général-Haut Représentant pour la P.E.S.C. Il met ses compétences militaires au service de la P.E.C.S.D., notamment pour la conduite des opérations militaires de gestion des crises. Composé d'une centaine d'officiers détachés des Etats membres, il est chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales. Sa mission d'expertise le voue à donner à l'U.E. une réelle autonomie de décision. Afin de définir la compatibilité des actions de l'U.E. avec celles planifiées par l'O.T.A.N., il établit des relations permanentes avec l'O.T.A.N.[1305].

La faiblesse des structures militaires en cas d'opérations conduites par l'U.E. constitue une difficulté pour la mise en oeuvre de la force de réaction européenne[1306]. En effet, outre l'état-major de niveau stratégique, qui prépare les options stratégiques et assure l'interface avec le niveau de décision politique, ce qui est le rôle de l'Etat-major de l'U.E., la chaîne de commandement doit comporter trois niveaux d'état-major pour, tout

---

[1304] Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant l'Etat-major de l'Union européenne, 2001/80/P.E.S.C, *J.O.C.E.* 30 janvier 2001, L27/8.

[1305] A l'exception de la France et de la Belgique qui ont fait le choix de dissocier les deux fonctions, les pays de l'U.E. membres de l'Alliance Atlantique envoient les mêmes représentants à l'E.M.U.E. qu'au Comité militaire de l'O.T.A.N. afin de développer la collaboration entre les deux institutions.

[1306] Le Kosovo a montré, par exemple, que le premier état-major projeté, celui de l'A.R.R.C. qui constitue la composante terrestre des forces de réaction rapide du Commandement Allié en Europe (A.C.E.) et dont l'engagement reste soumis à l'accord préalable de la nation cadre, puis du Conseil de l'Atlantique Nord, était doté de systèmes de commandement, de contrôle et de communication (C3) qui soient projetables avec l'état-major de force, mais que lors de sa relève, on avait dû faire appel à des moyens majoritairement civils pour continuer à disposer de ces capacités. Il faut donc absolument que les Européens se dotent de moyens européens d'état-major de force interopérables et projetables sur le terrain, disposant de systèmes d'aide informatisée au commandement. Une coopération franco-allemande a été lancée pour disposer d'un système de commandement, contrôle et communication interopérable dans le cadre du Corps européen.

d'abord, le commandant de l'opération[1307], ensuite, le commandant de la force[1308], enfin, des états-majors de composantes[1309].

Une distinction doit être faite entre le cas où l'U.E. a recours aux moyens et capacités de l'O.T.A.N.[1310] et celui où elle conduit l'opération de façon autonome. Dans ce dernier cas, comme dans le cadre de l'opération Artémis, l'Union européenne doit pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés : moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'O.T.A.N. Lorsqu'il s'agit d'une chaîne de commandement autonome par rapport à l'O.T.A.N., cela pose problème parce qu'aucun pays européen, à l'exception de la France, n'a de programme réel de mise en place des installations et infrastructures nécessaires à un tel état-major d'opération pour l'U.E., obtenu par multinationalisation d'un état-major proposé par la nation cadre. Il est donc nécessaire de doter l'U.E. d'un véritable état-major multinational permanent de commandement d'opérations de niveau stratégique afin de pouvoir disposer suffisamment rapidement d'un état-major d'opérations pour mettre en oeuvre une force européenne de réaction rapide dans un délai de quelques jours, comme cela a été le cas en République démocratique du Congo.

Cette première mission autonome de l'U.E. hors d'Europe permet de tirer plusieurs leçons sur la capacité de l'Union à gérer des crises. Les premiers enseignements concernent la recherche de l'information ainsi que la compréhension de la situation lorsque plusieurs pays sont concernés. En effet, de nombreux facteurs, tels que l'éloignement de la région, la multiplicité des parties prenantes et la complexité à les discerner, nécessitent une information importante et la collecte du renseignement

---

[1307] Etat-major de niveau stratégique situé dans un pays européen.
[1308] Etat-major interarmées déployé sur le théâtre d'opérations.
[1309] Terre-Air-Mer.
[1310] Dans ce cas, les accords « Berlin plus » conclus entre l'O.T.A.N. et l'U.E. garantissent la mise à disposition d'une capacité de planification opérationnelle et d'un état-major d'opération au sein du SHAPE sous la direction du général européen adjoint du SACEUR (DSACEUR). En outre, l'état-major de force déployé sur le théâtre peut être un état-major de G.F.I.M. (Groupe de forces interarmées multinational) éventuellement fourni par l'O.T.A.N.

dans un cadre multinational[1311]. Or, ces domaines restent encore à améliorer. L'opération a connu de nombreux problèmes logistiques. Ainsi, l'aéroport d'Entebbe devait accueillir les gros-porteurs qui y convoyaient 3000 tonnes de matériels à raison de 40 rotations d'avions en parte affrétés hors U.E. La piste de Bunia, qui constituait le goulet d'étranglement de l'opération, était très sommaire et non aménageable[1312].

De plus, l'U.E. a dû avoir recours à la location d'Antonov parce qu'elle ne possède pas de flotte de transport stratégique. En effet, l'U.E. est tributaire d'équipements militaires étrangers - essentiellement américains, russes et ukrainiens - qu'elle doit acheter ou louer notamment pour le transport de gros volume ou de cargaisons hors-gabarit parce que ses capacités de transport aérien stratégique sont souvent insuffisantes, obsolètes ou indisponibles. La mise en service du futur A 400 M sera une solution moins onéreuse et permettra une autonomie de projection renforcée[1313]. Elle sera nécessaire pour que l'Union européenne puisse accomplir les missions les plus compliquées. Toutefois, au vu de l'état d'avancement des programmes européens dans ce domaine, cela pourrait signifier qu'il faille attendre jusqu'au minimum 2008. Enfin, certains mécanismes sur le plan de la mise en place d'un poste de commandement

---

[1311] Lors du premier exercice politico-militaire strictement communautaire entre les 22 et 28 mai 2002 de nombreuses lacunes avaient été recensées. Le Crisis Management Exercice 02 (C.M.E. 02) a mis en scène le C.O.P.S., l'E.M.U.E., le C.M.U.E., les Affaires étrangères et la Défense des Quinze et le Centre satellitaire de Torrejon. Le but de cet exercice était de mettre à l'épreuve les procédures décisionnelles de la P.E.S.D. et de coordonner les instruments disponibles dans la phase pré-décisionnelle. Si les résultats sont satisfaisants dans l'ensemble, de nombreux points sont encore à améliorer : perfectionnement du système de transmission sécurisé de l'information, amélioration de la transmission et de la cohérence de l'information remise au C.O.P.S., implication d'un plus grand nombre d'acteurs pour les prochains exercices et meilleure représentation du Centre de situation et du Centre satellitaire de Torrejon. Il faut souligner que cet exercice était théorique puisqu'il se déroulait sur le papier donc il faudra vraiment veiller à améliorer ces points pour qu'ils ne soient pas paralysants dans le cadre de la réalisation d'une opération réelle. « CM-02, l'U.E. réalise la première preuve de P.E.S.D. de son histoire », Bruxelles, 29 mai 2002, www.ue2002.es.

[1312] Elle doit être remise en état tous les trois ou quatre atterrissages et décollages d'avions-cargo tactiques. « Les premiers éléments de la force multinationale de paix sont arrivés dans l'est du Congo », *Le Monde*, 8 et 9 juin 2003.

[1313] L'A400 M aurait été à même d'acheminer directement de la France à Bunia le fret lourd, ce qui aurait sensiblement accéléré le calendrier du pont, notamment en évitant la rupture de charge d'Entebbe. *Air Actualités*, n°564, août-septembre 2003, p. 7.

mais également en termes de processus décisionnel, de planification, de montée en puissance, d'organisation de commandement, de conduite des opérations et d'accompagnement politique ont fait défaut. Ainsi, le Général Neveux a regretté d'avoir dû se contenter d'utiliser le téléphone et la télécopie chiffrés ou l'échange d'officiers de liaison pour communiquer avec Bruxelles, sans pouvoir mettre en œuvre une messagerie et une transmission de données informatiques[1314].

Cependant, l'opération est une réussite à plusieurs niveaux. D'une part, les moyens ont pu être mis en place très rapidement. Entre la date du vote de la résolution des Nations Unies et la date officielle de lancement de l'opération par l'Union européenne, moins de deux semaines se sont écoulées. Ce fut donc une réaction rapide, correspondant au délai que l'Union européenne s'était fixée dans le cadre de la mise en place de sa force de réaction rapide[1315]. D'autre part, le concept de nation-cadre a permis de disposer d'un savoir-faire opérationnel[1316]. Le plan d'opération a été présenté devant le C.O.P.S. Le fait que le Conseil de sécurité l'ait entériné deux jours après montre bien que l'état-major français l'avait bien préparé.

De plus, selon le Général Neveux qui a commandé l'opération Artémis, les soldats avaient un sentiment d'appartenance nationale mais étaient pleinement conscients de la dimension européenne de l'opération. Il s'agissait de contingents nationaux agissant sous bannière européenne.

[1314] « L'opération Artémis. Epreuve de feu pour l'Union européenne », *RAIDS*, n°209, septembre 2003.

[1315] Dans ses conclusions du 29 septembre 2003, le Conseil Affaires Générales et Relations extérieures s'est félicité que l'Union européenne ait pu contribuer aux buts des Nations Unies dans la région de Bunia, en répondant rapidement et efficacement à une demande du Secrétaire Général de l'O.N.U.

[1316] Le modèle d'organisation d'opérations menée par une nation-cadre émerge. Il s'agit d'intervention en urgence avant le déploiement ultérieur de casques bleus. La nation-cadre doit réunir d'autres de contributeurs de troupes ou de matériel et payer. C'est la nation-cadre ou le plus gros contributeur de troupes qui prend le commandement. Ce genre d'opération est donc très avantageux pour l'O.N.U. et les « opérations mandatées d'entrée par le Conseil de sécurité sont devenues rares. L'O.N.U. intervient généralement a posteriori pour encourager. » « Quel mandat pour une force internationale ? », *Le Monde*, 7 septembre 2003.

L'opération s'est terminée le 7 septembre 2003 avec le désengagement des derniers soldats français de Bunia[1317].

Tirant les leçons de l'expérience au Congo, l'Union européenne et les Nations Unies ont signé une déclaration conjointe qui fournit un outil de travail pour le développement d'initiatives pratiques facilitant les échanges entre les deux organisations par l'établissement de mécanismes d'information et de consultation. Le Conseil a réaffirmé l'engagement de l'Union européenne à aider les Nations Unies à atteindre ses buts en matière de gestion de crises[1318]. Le but de la déclaration conjointe est d'augmenter, en conséquence, l'efficacité des moyens provenant de la P.E.S.D. Il revient au Haut Représentant de continuer les discussions avec les Nations Unies afin que les mécanismes envisagés soient rapidement mis en pratique. De même, la collaboration entre l'U.E. et l'O.N.U. a été rappelée par la Communication de la Commission européenne sur les relations U.E.-O.N.U. de septembre 2003[1319], ensuite par la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003, qui dispose que l'une des « priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace »[1320].

Toutefois, l'une des limites posées à la relation U.E.-O.N.U. est caractérisée par la volonté de l'Union de préserver son autonomie de décision et d'action dans le domaine de la P.E.S.D. Ce souci se retrouve dans l'implication de la structure politico-militaire de l'U.E. et dans le fait qu'une opération qualifiée « d'opération de l'Union » sera toujours placée sous le contrôle politique et la direction stratégique du C.O.P.S. et qu'elle ne sera pas intégrée à une chaîne de commandement onusienne. Une telle

---

[1317] Les effectifs de la MONUC II (ou brigade Ituri), qui sont passés de 700 à 3800, sont composés essentiellement des Bangladais et de Pakistanais. Le champ des règles d'engagement ont été élargies et permettent l'ouverture du feu pour la protection des biens et des personnes.

[1318] C.A.G. 29 septembre 2003, *Bulletin U.E.*, 9-2003, p. 100.

[1319] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme », Bruxelles, 10 septembre 2003.

[1320] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 9.

soumission serait contraire à l'exigence d'assurer au C.O.P.S. son rôle de contrôle politique et direction stratégique de toute opération de l'U.E. En dépit de leur approche similaire sur les buts et principes qui fondent leurs actions en matière de maintien de la paix, l'Union européenne ne développe pas sa politique européenne de défense « comme une réponse à un besoin émanant de l'O.N.U. »[1321] mais comme une capacité à pouvoir intervenir dans la gestion des crises, dans le cadre de l'O.N.U. ou non.

De son côté, la France tire les enseignements de sa mission en tant que nation-cadre en République démocratique du Congo et a décidé la mise en place de poste de commandement en créant un état-major apte à commander une coalition multinationale[1322]. La France se met ainsi en situation de pouvoir conduire des opérations de la taille d'un corps d'armée de 50000 hommes. Toutefois, cette initiative peut apparaître comme faisant double emploi avec ce qui existe au sein de l'O.T.A.N. ou de l'U.E. Le général Bernard Thorette déclare que ce poste de commandement doit donner à la France « la capacité d'entrée en premier sur un théâtre d'opérations », donc donner à la France le droit de revendiquer, au niveau européen, le rôle de nation cadre d'une opération extérieure d'envergure[1323]. Cet état-major devrait voir le jour d'ici trois ans.

[1321] TARDY (Thierry), « L'Union européenne et l'O.N.U. dans la gestion de crise : Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », *Recherches & Documents n° 32*, mai 2004, Fondation pour la Recherche Stratégique, p. 72.

[1322] Le haut commandement installé à Lille est un poste de commandement multinationalisé susceptible d'être mis sur pied pour préparer la planification opérationnelle force de haute réaction (High Reaction Force) du type O.T.A.N. dont il pourrait prendre la tête. *Le Monde*, 27 septembre 2003.

[1323] De plus, la France a achevé un exercice « Opéra 03 » au cours duquel elle a testé les structures de commandement et de conduite de raids aériens adaptés à la mobilisation de forces nationales. Chaque fois, il a fallu organiser la chaîne de commandement, depuis la planification jusqu'à l'exécution en passant par les cellules intermédiaires selon des standards de procédures inspirés de l'O.T.A.N. Le but de la France est d'être en mesure de proposer, à ses alliés, dès 2005, un état-major opérationnel « air » qui puisse accomplir un travail de planification et de coordination identique à celui qui incombe actuellement, au sein de l'O.T.A.N., aux états-majors de Ramstein en Allemagne et de Naples en Italie. La chaîne de commandement et de contrôle expérimentée permettrait de gérer en direct 200 sorties aériennes, soit l'équivalent d'une journée de missions pendant les premières semaines des opérations au Kosovo. La France aura ainsi la capacité de prétendre au statut de nation-cadre apte à planifier et à gérer, au profit de l'U.E., des actions alliées et interarmées, qu'elles aient lieu avec ou sans le soutien de l'O.T.A.N. et celui, en particulier des Etats-Unis. C'est dans le but de mettre en place une capacité autonome de décider et d'agir que se développe une structure de

Finalement, les progrès au niveau, d'une part, des forces mises à la disposition de la force de réaction européenne et, d'autre part, de la structure d'état-major, sont essentiellement dus à des initiatives nationales. L'Etat-major de l'Union européenne, créé par une décision de 2001, n'est pas encore opérationnel et il a fallu recourir à la notion de nation-cadre et à des structures d'état-major national pour conduire la première opération autonome de l'Union européenne hors Europe. Néanmoins, l'Union européenne a su prouver, dans le cadre de cette opération, qu'elle avait la volonté de relever les défis institutionnels et militaires nécessaires pour acquérir une autonomie d'action, symbole de la politique de défense européenne.

En conclusion, le succès de ces différentes opérations permettra à l'U.E. d'évoluer dans son rôle dans la gestion des crises et dans sa capacité à gérer d'autres situations. En effet, sur proposition franco-britannique, l'U.E. a fait part à l'O.T.A.N. de son souhait de reprendre à son compte la mission militaire de la SFOR en Bosnie en 2004[1324]. Grâce à la nouvelle force et à l'expérience acquise en Macédoine, l'U.E. doit être capable de prendre la relève de cette mission de maintien de la paix[1325]. En Macédoine, la capacité d'action de l'U.E. était limitée et l'Union européenne a dû avoir recours aux moyens de l'O.T.A.N. En République démocratique du Congo, l'U.E. a pu démontrer l'accroissement de son autonomie dans la gestion des crises. Toutefois, pour une opération de plus grande envergure, du matériel

---

commandement. En effet, les Européens restent dépendants des moyens américains dans de nombreux domaines matériels. *Le Monde*, 30 octobre 2003.

[1324] Si l'Union européenne prend le relais de l'O.T.A.N. en Bosnie, elle prendra la suite de la diplomatie et de l'armée américaines et il ne s'agira pas d'une opération de gestion de crise européenne dans son ensemble.

[1325] Les effectifs de l'opération devraient être du même ordre que ceux de la SFOR, soit entre 7000 et 8000 hommes. Sur le plan technique, cette mission sera plus lourde que celles précédemment conduites par l'Union. Il s'agit d'une opération de l'Union, décidée par le Conseil de l'Union. Mais cette opération se déroulera dans le cadre des arrangements Berlin Plus. L'Union européenne aura donc recours aux moyens de l'O.T.A.N. pour planifier et conduire l'opération. Le commandement militaire sera confié à l'adjoint du SACEUR, sous le contrôle politique du Conseil de l'Union. L'ensemble des responsabilités sera transféré à l'U.E. mais l'O.T.A.N. continuera de jouer un rôle pour la recherche des criminels de guerre et pour la réforme du secteur de la défense dans la perspective de la participation de la Bosnie au Partenariat pour la Paix. Discours de la ministre déléguée aux Affaires européennes Claudie Haigneré, « La sécurité en Europe et dans le monde », I.H.E.D.N., 27 avril 2004, *Documents d'actualité internationale*, n°12, 15 juin 2004, La Documentation française, Paris, pp. 414-416.

supplémentaire est nécessaire pour permettre à la force de se déployer rapidement, de se défendre et de gérer plusieurs missions à la fois. De plus, pour se concrétiser, la volonté politique de construire une défense européenne a impérativement besoin de disposer d'un outil technologique et industriel performant et doit se fonder sur des coopérations entre Etats européens engagées le plus en amont possible[1326]. Ainsi, c'est de l'interaction entre la dimension politico-militaire et la dimension économique de l'Europe de la défense que pourra naître une capacité de gestion des crises tout à la fois autonome et complémentaire de l'Alliance atlantique.

Les événements du 11 septembre ont montré que les nouvelles menaces pesant sur la sécurité ignorent les frontières nationales. Par conséquent, une action concertée et crédible dans le domaine de la gestion militaire des crises à l'échelle européenne est fondamentale si l'U.E. entend jouer un rôle planétaire. Une telle action européenne ne pourrait se limiter aux Etats membres de l'U.E. et exige un partenariat efficace avec les autres pays européens[1327] qui ont la volonté et la capacité de contribuer militairement à la sécurité et à la défense européennes.

[1326] Le ministère français de la Défense développe une démarche stratégique pour l'acquisition transnationale de capacités opérationnelles. Cette démarche vise la convergence, ou tout au moins la cohérence des procédures de programmation militaire afin de rendre opérationnelle la P.E.S.C. La définition d'une politique européenne d'armement consacrée à la satisfaction des besoins en équipements des forces armées mises au service de la P.E.S.D. doit viser à une véritable interdépendance capacitaire intra-européenne. BOONE (Philippe), CARDOT (Patrice), « Une démarche capacitaire pour l'Europe », *Défense nationale*, n°7, juillet 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-15.

[1327] Les pays européens membres de l'O.T.A.N. ne faisant pas partie de l'U.E., d'autres pays candidats à l'adhésion à l'U.E., ainsi que d'autres pays européens, ont déjà prouvé, notamment lors des crises dans les Balkans occidentaux et en Afghanistan, qu'ils ont la capacité et la volonté requises.

CONCLUSION PARTIE II

Après avoir, dans une première partie, étudié les défis institutionnels auxquels l'Union européenne doit faire face pour permettre l'élaboration d'une véritable politique européenne de défense, nous avons identifié les obstacles matériels que l'U.E. doit surmonter pour la mise œuvre de cette politique. Nous avons tenté de découvrir si les développements dans le domaine militaire laissent présager que les Etats pourront enfin adopter des mécanismes et des moyens favorisant l'évolution de ce dossier de plus en plus névralgique. Il apparaît que l'importance des Etats dans l'élaboration d'une politique européenne de défense se retrouve dans la mise en place des forces militaires nécessaires à l'application de la politique définie. En effet, dans un premier temps, les Etats ont surtout mis sur pied des forces bi ou multinationales qui correspondent à des intérêts géographiques ou stratégiques particuliers. Il a fallu attendre la guerre du Kosovo pour que les Etats comprennent que ces structures étaient inefficaces et surtout insuffisantes. C'est donc grâce à la réaction et à la volonté des Etats que se sont mis en place les éléments constitutifs d'une force européenne de réaction rapide.

Cet objectif global doit être capable de réunir une force de 60 000 hommes, pour une durée d'une année, avec tout l'environnement naval et aérien nécessaire[1328]. L'objectif global de l'U.E. prévoit la capacité de déployer une force en deux mois, ce qui est insuffisant pour une véritable « réaction rapide ». Il faut par conséquent organiser une « force de réaction rapide » européenne, disponible sous très faible préavis, donc permanente et entraînée. Il faut aussi organiser les relations entre les différents organes politico-militaires mis en place : le C.O.P.S., le C.M. et l'E.M.U.E. afin que de la décision politique de s'engager dans la gestion d'une crise au déploiement

[1328] En ce qui concerne la constitution des forces, les pays membres doivent s'attacher à les adapter aux risques actuels, dans les domaines de la gestion des crises internationales et de la lutte antiterroriste. Les forces proposées pour l'objectif global doivent être organisées et entraînées pour ce type de mission en priorité. Les pays participant à des forces multinationales européennes doivent favoriser l'emploi de ce type d'unités préparées à l'action internationale et entraînées dès le temps de paix à être interopérables avec des forces étrangères.

des troupes sur le terrain, une structure cohérente et efficace de gestion des crises soit mise en place. Les deux premières missions de l'U.E. en Macédoine et en République démocratique du Congo ont ainsi été un bon exercice parce que rien n'est plus efficace pour entraîner les états-majors et les forces que les opérations réelles car elles obligent à résoudre les problèmes qui se posent en temps réel. Pour être crédible sur la scène internationale, l'U.E. doit augmenter ses moyens pour pouvoir répondre à tous types de missions. Or, ce développement ne peut passer que par la volonté des Etats se traduisant tant par une augmentation des budgets que par une meilleure utilisation de ceux-ci.

C'est donc dans le domaine des défis militaires que l'Union européenne a le plus rapidement progressé. Toutefois, la dynamique du début a tendance à s'essouffler. En effet, les nombreuses initiatives qui ont suivi la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo de 1998 et les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki de 1999 laissaient présager une volonté de rendre l'U.E. opérationnelle rapidement. Or, malgré toutes les déclarations de bonnes intentions, l'U.E. ne peut encore remplir seule que des missions de faible envergure et doit recourir aux moyens de l'O.T.A.N. pour des opérations de plus grande ampleur. Les Etats reconnaissent eux-mêmes qu'il faudra attendre environ 2010 pour que l'objectif global soit atteint et pour que l'Union européenne aspire à accomplir tout le spectre des missions de Petersberg élargi de manière autonome. Cette période devrait aussi permettre à l'U.E. de trouver le moyen de parvenir à la définition d'une politique de défense, en application de laquelle les moyens définis pourront être utilisés. C'est en effet l'encadrement des différentes initiatives qui fait défaut. Les décisions concernant le développement des capacités militaires se prennent généralement lors de réunions informelles des Ministres de la Défense de l'U.E. qui n'ont pas de cadre organisé pour définir une véritable politique européenne de défense. Il est à craindre que l'absence de structures spécifiques au niveau politique ne tende à freiner les initiatives des Etats sur le plan plus pratique.

CONCLUSION

Afin de développer l'action de l'Union européenne sur la scène internationale, la réunion de trois éléments est nécessaire : l'influence diplomatique ou politique, l'influence économique et les moyens militaires. Si l'Union européenne est depuis longtemps un acteur économique reconnu au niveau mondial et si elle a décidé de mettre en place des capacités militaires, il faut noter que, dans le domaine diplomatique, l'absence d'une politique étrangère commune, due à la persistance des politiques nationales et au processus décisionnel gouverné par l'unanimité, ne permet pas à l'Union européenne d'exercer une influence diplomatique sur la scène internationale[1329]. Il ne suffit pas d'être une puissance économique mondiale et de disposer d'une monnaie unique pour prétendre être un acteur reconnu et jouer un rôle majeur dans le maintien de la stabilité et de la sécurité mondiales, il faut aussi et surtout s'affirmer dans le domaine politique. L'Europe ne sera véritablement un acteur majeur que lorsqu'elle sera perçue comme une puissance dotée d'une vision commune en politique étrangère et d'une vision commune en matière de défense. Mais ceci implique l'abandon des actions diplomatiques strictement nationales non concertées dans le cadre européen.

Le Traité de Maastricht a été le premier traité européen à inclure une référence à une politique de défense commune mais il a fallu attendre la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 pour ouvrir la voie à une véritable discussion au sein des instances européennes. En effet, le Royaume-Uni refusait jusque-là d'aborder le sujet de la défense

---

[1329] Dans son espace géographique proche, dans l'Europe du Sud-Est, en Méditerranée occidentale, par exemple, ces trois éléments sont présents ensemble et, sous réserve de la décision politique commune, les grands Etats européens sont à même de réussir une intervention. Mais à mesure que l'on s'éloigne de la périphérie européenne, un ou deux des trois éléments cités font défaut et doivent être compensés par l'aide soit des Etats-Unis, soit d'autres puissances régionales ou d'Etats voisins des zones de conflit. En outre, étant donné la diversité des politiques internes des Etats européens, l'affirmation de la décision politique commune deviendra plus difficile, à mesure que les risques augmentent et que les objectifs divergent comme cela a été le cas au Kosovo.

européenne parce qu'il ne souhaitait pas plus d'intégration dans la construction européenne[1330]. A partir des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki de 1999, l'U.E., bénéficiant de l'expérience acquise dans le domaine politico-militaire par l'U.E.O., met patiemment en place, rencontrant tour à tour succès et revers, les procédures et les mécanismes qui lui permettront d'intervenir militairement, de manière autonome, dans la gestion des crises. Suite à ces engagements, la mise en place des institutions politico-militaires nécessaires au développement de capacités autonomes de gestion des crises au sein de l'U.E. a été très rapide et un an après les décisions du Conseil de Nice de décembre 2000, l'organisation et les procédures étaient en place sous le contrôle du Conseil de l'U.E. Le transfert des capacités opérationnelles de l'U.E.O. à l'U.E., qui a été décisif pour la réussite de ce projet, était ainsi achevé. 2003 est l'année charnière où la capacité de l'U.E. à agir dans ce domaine a été déclarée opérationnelle. Réussir cette tâche, c'est ouvrir la voie à la transformation de l'U.E. en une véritable organisation politico-militaire et renforcer ainsi son rôle dans les affaires internationales.

Malgré des lacunes opérationnelles persistantes et une architecture institutionnelle complexe ne favorisant pas la prise de décision, la Déclaration de Laeken de décembre 2001 a affirmé que « [l]'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. ». Cependant, ce type d'affirmation ne suffit pas pour bâtir une politique crédible. L'engagement est un acte concret que seuls certains Etats sont en mesure d'assumer avec, néanmoins, des insuffisances et des lacunes qui limitent leur influence, non pas par rapport à l'adversaire, mais par rapport aux Etats-Unis qui ont davantage de moyens pour intervenir. La question se pose de savoir si des Etats européens, dans le cadre de l'U.E. ou au sein

---

[1330] MECHOULAN (Eric), « Le Royaume-Uni face aux institutions de défense en Europe (1998-1999) : un revirement historique ? », *Revue internationale et stratégique*, automne 1999, P.U.F., France, pp. 34-46.

d'une coalition interétatique de volontaires pourraient préparer et exécuter avec succès une mission de l'envergure de « Liberté immuable »[1331].

En 2003, l'Europe de la défense est devenue une réalité parce qu'elle a commencé à répondre aux défis institutionnels mais aussi à certains défis militaires. En effet, sur le premier point, le bilan est plutôt positif : mise en place d'institutions spécifiques, rédaction d'une stratégie européenne de sécurité, finalisation de l'accord Berlin Plus entre l'Union européenne et l'O.T.A.N. De plus, les Etats sont parvenus à un accord sur les clauses relatives à la P.E.D. du projet de Constitution alors que l'adoption du projet de Constitution en décembre 2003 a échoué. Ces dispositions concernent la flexibilité, notamment la possibilité de mettre en place une coopération structurée, la solidarité mutuelle, l'extension des missions de Petersberg pour inclure, au-delà des missions classiques de gestion de crises, des activités complémentaires, comme le désarmement ou le conseil et l'assistance en matière militaire. Tous ces progrès montrent que la mise en place d'institutions spécialisées, en tant qu'élément que nous avions identifié comme nécessaire à l'intégration, a été atteint.

Par ailleurs, l'Union européenne a su faire face à certains défis militaires. En effet, l'U.E. a conduit ses premières opérations de gestion de crises. L'opération Concordia en Macédoine a duré neuf mois et a engagé environ 400 hommes. L'opération Artémis en République démocratique du Congo a duré trois mois et a impliqué environ 2000 hommes. Ces missions ont permis de démontrer que l'Union européenne pouvait faire face à des crises qui menacent sa stabilité ou pour répondre à la demande d'autres organisations.

[1331] L'Afghanistan est arrivé trop tôt ou peut-être trop tard pour la défense « européenne », qui est en fait tirée par le haut par un certain nombre d'Etats ayant des ambitions mondiales, alors que la grande majorité des membres actuels et futurs suit mollement, peut-être sans illusions et surtout – mais ce point est commun avec les « puissants » – avec des moyens budgétaires stagnants ou en voie de réduction et avec d'autres priorités que de disposer d'avions de transport, de satellites d'observation et de communications, de missiles de croisière et autres équipements (anciens ou modernes). WILKINSON, « Les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international », Assemblée de l'U.E.O., Document A/1783, 3 juin 2002, point 46.

Toutes ces avancées ont un caractère très technique, que cela soit sur le plan institutionnel (missions de Petersberg, clause de solidarité ou d'assistance mutuelle, coopération structurée, création d'une Agence de l'armement[1332]...) ou sur le plan purement militaire (développement des capacités de planification et de conduite d'opérations, création d'une cellule civilo-militaire à l'état-major de l'U.E., arrangements U.E.-O.T.A.N...). Elles se sont faites malgré les divergences de fond des Etats sur la crise irakienne ou sur les relations que l'Union européenne doit entretenir avec les Etats-Unis. Cela prouve, d'une part, que ce sont les Etats qui créent la dynamique de la politique européenne de défense et, d'autre part, que la P.E.D. peut aussi se développer indépendamment de la politique étrangère. Or, la politique européenne de défense a toujours été envisagée comme un prolongement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le développement de la P.E.D., malgré les divergences politiques des Etats, permet de penser que celle-ci est en deçà de la sphère politique. L'aspect pratique de la politique européenne de défense pourrait continuer de se développer malgré des dissensions entre les Etats mais sa partie politique sera toujours dépendante de la volonté des Etats. En effet, une décision des Etats en matière de politique étrangère devra témoigner de leur désir d'intervenir dans le cadre d'une mission. Ainsi, les opérations militaires en Macédoine ou en République démocratique du Congo symbolisent les progrès de la P.E.D. mais n'ont été possibles que grâce à une décision de l'U.E. en matière de politique étrangère. La défense en tant que telle n'engendre pas une politique mais elle est l'application de décisions prises dans un autre domaine. Un signe clair des réticences existantes de faire de la politique de défense une politique à part entière est le choix du refus de création d'un Conseil formel des ministres de la défense de l'U.E. qui aurait la responsabilité en matière de P.E.D. et qui aurait conduit, dans le jeu institutionnel, à une séparation entre la P.E.D. et la P.E.S.C. L'absence d'élaboration d'une politique dans la sphère spécifique de la défense permet d'affirmer que la défense ne peut être synonyme d'intégration. La défense reste l'ultime garde-fou contre l'intégration politique dans la mesure où son régime intergouvernemental permet aux

[1332] Cette création couvre à la fois le domaine institutionnel et le domaine militaire.

Etats membres de maintenir leur contrôle national sur le fonctionnement et l'orientation de l'Union.

De plus, le rôle croissant des organes supranationaux que nous avions déterminé comme élément d'intégration, ne s'est pas développé. En effet, la Commission et le Parlement européen n'ont pas une place prédominante dans la P.E.S.D. De plus, le texte de la Constitution ne renforce pas leur rôle dans ce domaine.

Or, la P.E.S.D. mérite d'être approfondie pour trois raisons : premièrement, la menace. L'élargissement de l'Union rapproche l'Europe des zones de crises réelles alors que la menace terroriste et les risques de prolifération s'accumulent. Deuxièmement, dans le cadre des relations transatlantiques, l'asymétrie s'est accentuée entre l'Union européenne et les Etats-Unis vis-à-vis des capacités et dans la perception des menaces : « à l'arrogance de la puissance répond l'arrogance de l'impuissance »[1333]. L'Union doit apprendre à parler d'une seule voix et renforcer ses capacités militaires pour pouvoir influencer les Etats-Unis. Troisièmement, les opinions publiques sont demandeuses de sécurité et largement favorables à la défense européenne[1334]. Il serait politiquement néfaste pour l'Union d'être incapable de surmonter ce décalage entre attentes et capacités.

[1333] La Convention européenne, Rapport du Séminaire sur la Défense, WG VIII 19, Conv. 417/02, Bruxelles, 21 novembre 2002, p.4.

[1334] L'Eurobaromètre a posé, dans les 15 États membres, entre la mi-janvier et la mi-février 2003, dans un contexte de crise internationale, mais alors qu'existait encore la perspective d'une éventuelle résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies autorisant explicitement le recours à la force en Irak, la question de savoir si les personnes étaient pour ou contre une politique étrangère commune aux pays de l'Union européenne vis-à-vis des autres pays et une politique de sécurité et de défense commune des pays membres de l'Union européenne. 63% des citoyens de l'Union européenne se prononcent en faveur d'une politique étrangère commune (contre 22% qui s'y opposent) et qu'ils sont 71% (contre 17%) à faire de même pour une politique de défense et de sécurité commune. Il faut tout de même une certaine érosion par rapport à l'Eurobaromètre de novembre 2002, les niveaux de soutien diminuent de quatre points pour la politique étrangère et de deux points pour la politique de défense et de sécurité. Sur les deux sujets, le Luxembourg, la Grèce et l'Italie se montrent les plus positifs. En revanche, on enregistre des résultats nettement inférieurs à la moyenne dans les pays ayant une tradition de neutralité (Finlande, Suède, Autriche, Irlande) ainsi qu'au Royaume-Uni, qui est le seul pays où l'opposition à une politique étrangère commune l'emporte. Le recul du soutien à la politique étrangère commune est particulièrement marqué en Irlande, en Autriche et au Portugal. Eurobaromètre 58, octobre-novembre 2002, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58_fr.pdf. Eurobaromètre

La Constitution pour l'Europe ne répond pas pleinement à ces attentes et montre ses limites. Ainsi, au titre des compétences de l'U.E., le texte stipule que l'Union dispose d'une compétence pour la définition progressive d'une politique de défense commune. Mais, cette compétence ne figure ni au titre des compétences exclusives ni dans les domaines de compétence partagée. De plus, le Traité constitutionnel confie la tâche de concevoir une stratégie pour l'Union au Conseil européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres, qui ne se réunit que deux fois par an en formation collégiale. Etant donné les différences d'intérêts et l'absence de vision commune, la stratégie européenne sera conditionnée par les rapports de force nationaux, avec le risque de crises internes et de divisions dommageables pour le processus d'élaboration d'une politique de sécurité et de défense européenne commune. Malgré la volonté affichée de vouloir progresser dans le domaine de la défense, les Etats ont de nouveau montré, grâce au texte de la Constitution sur lequel ils se sont mis d'accord, que les mêmes obstacles demeuraient et qu'ils maîtrisaient le processus d'intégration dans le domaine de la défense. Les Etats ont déjà su relever certains défis pour la mise en place d'éléments contribuant à une défense européenne mais il reste à l'Union européenne le plus grand défi à relever, celui de la mise en œuvre d'une véritable politique de défense européenne.

59.0, 15 janvier-19 février 2003, 16370 personnes interrogées. Les questions sur la P.E.S.C. ont été posées à un sous-échantillon de 8317 personnes. CONV. 712/03 2, mars 2003.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES ET MONOGRAPHIES

Ouvrages généraux

BOULOUIS (Jean), *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 1997, 6ème éd., 392 p.

BOULOUIS (Jean), *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général*, La Haye, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, IV 235, 1992, 108 p.

CARILLO-SALCEDO (Juan-Antonio), *Droit international et souveraineté des Etats*, R.C.A.D.I., tome 257, 1996, p. 35-222.

CARRE DE MALBERG (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, C.N.R.S., réédition 1962, deux volumes 837 et 637 p.

CHALTIEL (Florence), *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 99, 1999, 601 p.

CONSTANTINESCO (Vlad), GAUTIER (Yves), SIMON (Denys), *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, 266 p.

CONSTANTINESCO (Vlad) (dir.), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, 1648 p.

CROISAT (Maurice), QUERMONNE (Jean-Louis), *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 2ème édition, 1999, 156 p.

DEGRYSE (Christophe), *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2ème édition, 1998, 798 p.

DELPEREE (Francis), *Le fédéralisme en Europe*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 127 p.

DOUTRIAUX (yves), LEQUESNE (Christian), *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 4ème édition, 2001, 179 p.

DUBOUIS (Louis), GUEYDAN (Claude), *Les grands textes du droit de l'Union européenne*, Paris, 6ème édition, 2002, Dalloz Tome 1, 554 p.

DUHAMEL (Olivier), *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003, 436 p.

DUROSELLE (Jean-Baptiste), KASPI (André), *Histoire Des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Collin, Classic, Tome 2, 2002, 685 p.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (Jacqueline), *Introduction au droit de l'Union européenne*, Paris, 3ème édition, 2002, Hachette supérieur, 159 p.

FAVRET (Jean-Marc), *Droit et pratique de l'Union européenne*, Paris, 4ème édition, 2003, Gualino éditeur, 650 p.

GAUTRON (Jean-Claude), *Droit européen*, Paris, Mémentos Dalloz, 10ème édition, 2002, 406 p.

GERBET (Pierre), *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale Editions, 1999, 617 p.

GLASER (Emmanuel), *Le nouvel ordre international*, Paris, Hachette, Forum, 1998, 265 p.

GUILHAUDIS (Jean-François), *Relations internationales contemporaines*, Paris, JurisClasseur, Litec, Manuels, 2002, 856 p.

HAGGENMACHER (Peter), *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Paris, P.U.F., 1983, 682 p.

HINSLEY (Francis-Harris), *Sovereignty*, Cambridge University Press, 2ème édition, 1986, 255 p.

ISAAC (Guy), BLANQUET (Marc), *Droit communautaire général*, Paris, Armand Colin, 2001, 408 p.

JACQUE (Jean-Paul), *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Dalloz, 2001, 663 p.

JELLINEK (Georg), *L'Etat moderne et son droit*, lieu, Giard et Brière, 1913, deux volumes, 576 et 593 p.

KAMINSKY (Catherine), KRUR (Simon), *Le nouvel ordre international*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 1994, 127 p.

KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, traduction de Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, 496 p.

LA FUENTE (Félix de), *Dictionnaire juridique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 582 p.

LE FUR (Louis), *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, Imprimerie et Librairie générale de jurisprudence, 1996, 839 p.

LEGER (Philippe), *Commentaire article par article des Traités U.E. et C.E.*, Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, 2060 p.

MAIRET (Gérard), *Le principe de souveraineté, Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Folios, Essais, 1997, 311 p.

MANN (Philippe), *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Paris, Pedone, 5ème édition, 1999, 471 p.

MATTEI (Roberto de), *La souveraineté nécessaire, Réflexions sur la déconstruction de l'Etat et ses conséquences sur la société*, Paris, Editeur François-Xavier de Guibert, Collection Combats pour la liberté de l'esprit, 2000, 199 p.

MONNET (Jean), *Mémoires*, Paris, Fayard, 1989, 642 p.

MOREAU DEFARGES (Philippe), *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 2001, 226 p.

NGUYEN QUOC (Dinh), DAILLIER (Patrick), PELLET (Alain), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 7ème édition, 2002, 1510 p.

PETERSON (John), SHACKLETON (Michael), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

QUERMONNE (Jean-Louis), *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs de la politique, 2001, 160 p.

PHILIP (Christian) (Dir.), *La souveraineté au XXIème siècle*, Acte du colloque organisé conjointement dans le cadre des premiers entretiens du Centre Jacques Cartier par le centre de documentation et de recherches de l'Université Jean Moulin et la faculté de droit de l'Université de Montréal, 26 juin 1987, Lyon, C.D.R.E., 1988, 111 p.

POMIAN (Krzystof), *L'Europe et ses nations*, Paris, Gallimard, 1991, 251 p.

RAPPORT I.H.E.D.N. 51ème SESSION PHASE 2 COMITE 5, *L'Europe doit-elle se construire avec ou contre les Etats-Nations ?*, Paris, I.H.E.D.N., 1998, 30 p.

RENOUT (Harald), *Institutions européennes*, Paris, C.P.U., 4ème édition, 2002, 360 p.

RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 4ème édition, 2002, 1098 p.

RIDEAU (Joël) (dir.), *Union Européenne, Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris, L.G.D.J., 2001, 551 p.

ROCHE (Jean-Jacques), *Relations internationales*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 2ème édition, 2001, 382 p.

ROUGEMONT (Denis de), SAINT-OUEN (François), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 475 p.

ROUSSEAU (Charles), *Droit international public*, Tome 1 Introduction et sources, Tome 2 Les sujets de droit, Paris, Sirey, 2ème édition, 1970, 464 et 797 p.

ROUSSELOT-PAILLEY (Gérard), *Panorama annuel de l'Union Européenne*, Paris, Delagrave Flammarion, 2001 , 383 p.

SABOURIN (Paul), *L'Etat-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., Collection Perspectives internationales, 1994, 304 p.

SAURON (Jean-Luc), *Cours d'institutions européennes : le puzzle européen*, France, Gualino Editeur, 2000, 400 p.

SCELLE (Georges), *Précis du droit des gens*, Paris, Sirey, 1932, deux volumes, 312 et 559 p.

SENARCLENS (Pierre de), *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, Compact, 4ème édition, 2002, 235 p.

SERRE (François de la), LEQUESNE (Christian), *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Complexe, Collection Espace International, 1998, 164 p.

SMOUTS (Marie-Claude), BATTISTELLA (Dario), VENESSON (Pascal), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, 506 p.

SOLDATOS (Panayotis), *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

SOLDATOS (Panayotis), *Vers une sociologie de l'intégration communautaire européenne. Essai de théorie générale systématique*, Louvain, 1976, 179 p.

SPITZ (Jean-Fabien), *Bodin et la souveraineté*, Paris, P.U.F., Collection Philosophies, 1998, 126 p.

SUR (Serge), *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, Collection Domat politique, 2ème édition, 2000, 540 p.

TOUSCOZ (Jean), *La constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 186 p.

TROPER (Michel), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, P.U.F., Léviathan, 1994, 358 p.

VERHOEVEN (Joe), *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, Larcier, 2ème édition, 2001, 448 p.

Ouvrages spéciaux

ACHCAR (Gilbert), *La Nouvelle Guerre Froide. Le monde après le Kosovo*, Paris, P.U.F., 1999, 112 p.

ADAM (Bertrand) (dir.), *La guerre du Kosovo. Eclairages et commentaires*, Bruxelles, Editions Complexe Les livres du G.R.I.P., 2000, 192 p.

ADAM (Bernard), DAVID (Dominique), DUMOULIN (André), GEORGE (Bruce), REMACLE (Eric), *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe Les livres du G.R.I.P., 1999, 194 p.

ARNAUD (André-Jean), *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, P.U.F., Collection Les voies du droit, 1991, 300 p.

ARON (Raymond), LERNER (Daniel), *La querelle de la C.E.D., Essai d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin, 1956, 216 p.

ARON (Raymond), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 8ème édition, 1985, 794 p.

BADIE (Bertrand), PELLET (Alain), *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique, Mélanges Marcel Merle*, Paris, Economica, 1993, 403 p.

BALENCIE (Jean-Marc), LA GRANGE (Arnaud de), *Monde rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Editions Michalon, 1999, 1561 p.

BALMOND (Louis), BOURRINET (Jaques), *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, P.U.F., 1995, 127 p.

BARREAU (Alain), *La révision des traités européens par le traité de Nice, textes comparés*, Paris, Les documents d'info de l'Assemblée Nationale, 2002 n°3529, 11ème législature, 265 p.

BARROT (Jean), ELISSALDE (Georges), ROQUES (Georges), *Europe, Europes*, Belgique, Vuibert édition, 3ème édition, 2002, 310 p.

BEAUD (Olivier), *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, Léviathan, 1994, 512 p.

BEAUFRE (André), *L'O.T.A.N. et l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1966,155 p.

BERRANGER (Thibaut de), *Construction communautaire et Constitutions nationales. Essai d'approche comparative sur certains aspects constitutionnels nationaux, de l'intégration européenne des origines à Maastricht*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, Tome 178, 1995, 564 p.

BITSCH (Marie-Thérèse) (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes : une postérité pour le plan Schuman*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 609 p.

BLOES (Robert), *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Collège d'Europe, 1970, 542 p.

BOENE (Bernard), DANDEKER (Christophe) (Dir.), *Les armées en Europe*, Paris, Ed. La Découverte, 1998, 338 p.

BOISDEVAIX (Francine), *Une diplomatie informelle pour l'Europe. Le groupe de contact en Bosnie*, Fondation pour les études de défense, La Documentation française, Paris, 1997, 188 p.

BONIFACE (Pascal), *Repenser la dissuasion nucléaire*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1997, 214 p.

BONO (Giovanna), *European Security and Defence Policy : theorical approaches, the Nice Summit and hot issues*, E.S.D.P. Democracy, Research and training network, février 2002, www.esdpdemocracy.net.

BOUCHERON (Jean-Michel), PAECHT (Arthur), *Politique de défense et mondialisation*, 7èmes rencontres parlementaires « Paix et Défense », Paris, M&M Conseil, 2000, 155 p.

BOURDELIN (Didier), LABORI (Michel), *De l'Europe des Quinze à l'Europe continent*, Paris, Edition Ellipses, Collection Histege, 1996, 188 p.

BOZO (Frédéric), *Deux stratégies pour l'Europe : de Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique 1958-1969*, Paris, Plon, 1996, 287 p.

BOZO (Frédéric), *La France et l'O.T.A.N. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, I.F.R.I., Masson, 1991, 287 p.

BRICE-DELAJOUX (Claire), BROUANT (Jean-Philippe), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Hachette supérieur, 2000, 192 p.

BUISSIERE (Robert) (dir.), *L'Europe et la prévention des conflits*, Paris, L'Harmattan, 2000, 215 p.

BUISSIERE (Robert), *Sécurité européenne et réalités internationales*, Paris, Publisud, 1994, 314 p.

BURGELIN (Henri), *L'Europe : prolongement ou alternative à une défense nationale*, Paris, Publisud, Prospective stratégique, 2002, 180 p.

BUZZI (Alessandro), *L'intervention armée de l'O.T.A.N. en République fédérale de Yougoslavie*, Paris, Pedone, Collection Perspectives internationales, 2001, 277 p.

CAHEN (Alfred), *The Western European Union and N.A.T.O. Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*, Londres, Brassey's Atlantic Commentaries series n°2, Brassey's, 1989, 114 p.

CARTOU (Louis), *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, Précis, 4ème édition, 2002, 774 p.

CASTIGLIONE (Gian Fausto), *La Dimension Sécurité de l'Intégration Européenne : la Réveil et le Rôle de l'U.E.O. dans le Traité de Maastricht*, Hull, University of Hull, EC Research Unit « Research Paper », 1994.

COLSON (Bruno), *Europe : repenser les alliances*, Paris, Economica, Bibliothèque Stratégique, 1995, 233 p.

COLSON (Bruno), *La stratégie américaine et l'Europe*, Paris, Economica, 1997, 330 p.

CONSTANTINESCO (Vlad), SIMON (Denys) (dir.), *Le COREPER dans tous ses Etats,* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Collections de l'Université Robert Schuman, Centre d'études internationales et européennes, 2001, 149 p.

CROISAT (Maurice), QUERMONNE (Jean-Louis), *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 2ème édition, 1999, 156 p.

DAVID (Charles-Philippe), *Les institutions de la paix ?*, Montréal, Harmattan, Collection Raoul-Dandurand, 1997, 275 p.

DAVID (Dominique), *Conflits, puissances et stratégies en Europe. Le dégel d'un continent*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 213 p.

DEHOUSSE (Renaud), *De Saint-Malo à Feira : les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne*, Bruxelles, Institut royal de relations internationales, 1999, 114 p.

Droit et Défense, Colloque 19 et 20 octobre 1999, Direction des affaires juridiques, Paris, Ministère de la défense, 209 p.

DUKE (Simon), *The E.U. and Crisis Management. Development and Prospects*, Maastricht, European Institute of Public Administration, E.I.P.A., 2002.

DUMON (Jean-Michel), SETTON (Philippe), *La politique étrangère et de sécurité commune*, Paris, La Documentation Française, 1999, 159 p.

DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SALET (Gordon), *La P.E.S.D. : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 938 p.

DUMOULIN (André), *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, Collection La Cité Européenne, 1999, 291 p.

DUMOULIN (André), *L'I.E.S.D. entre le nouveau concept stratégique de l'OTAN, la guerre au Kosovo et le sommet de Cologne*, Bruxelles, Centre d'études de défense, 1999, 66 p.

DUMOULIN (André), REMACLE (Eric), *L'Union de l'Europe occidentale : phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 604 p.

DURAND (Marie-France), VASCONCELOS (Alvaro de), *La P.E.S.C. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998, 341 p.

FORTMANN (Michael), MACFARLANTE (S. Neil), ROUSSEL (Stéphane), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 1996, 375 p.

GAULLE (Charles de), *Mémoires d'espoir*, Tome 1 Le renouveau, Tome 2 L'effort, Paris, Plon, 1970, 314 et 223 p.

GNESOTTO (Nicole), *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, 1998, 132 p.

GRANT (Charles), *E.U. 2010. An Optimistic Vision of the Future*, Centre for European Reform, Londres, 2000.

HAINE (Jean-Yves), *L'Eurocorps et les identités européenne de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Ministère de la Défense, Les Documents du C2SD, n°33, janvier 2001, 154 p.

HOFNUNG (T.), *Désespoirs de paix. L'ex-Yougoslavie de Dayton à la chute de Milosevic*, Paris, Atlantica-Séguier, 2001, 356 p.

HOLLAND (Martin), *European Integration, from Community to Union*, Londres, Pinter, 1994.

HOTTIAUX (Laurent), LIPONSKA-LABERON (Joanna), *La politique européenne de défense*, Paris, L'Harmattan, 2000, 155 p.

JORDA (Julien), *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 p.

JOUVE (Edmond), *Le Général de Gaulle et l'Europe*, 1940-1966, L.G.D.J., deux volumes, 1967, 881 et 969 p.

KERNIC (Franz), CALLAGHAN (Jean), MANIGART (Philippe), *Public Opinion on European Security and Defense. A Survey of European Trends and Public Attitudes Toward C.F.S.P. and E.S.D.P.*, Peter Lang, Bern-Bruxelles, 2002.

KLEIN (Jean), BUFFOTOT (Patrice), VILBOUX (Nicole), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Economica, Bibliothèque stratégique, 2003, 332 p.

MAILLARD (Pierre), *De Gaulle et l'Europe entre la nation et Maastricht*, Paris, Approches, Tallandier,1995, 370 p.

MALOSSE (Henri), HUCHET (Bernard), *Unifier la Grande Europe*, Bruxelles, Collection Axes Savoir, Bruylant, L.G.D.J., 2001, 370 p.

MARTENS (Stephan), *Allemagne, la nouvelle puissance européenne*, Paris, I.R.I.S., P.U.F., 2002.

MAURY (Jean-Pierre), *La construction européenne. La sécurité et la défense,* Paris, P.U.F., Politique d'aujourd'hui, 1996, 331 p.

MONTFERRAND (Bernard de), *Défendre l'Europe. La tentation suisse*, Paris, Economica, 1999, 221 p.

MORAND (Charles-Albert), *La crise des Balkans de 1999, Les dimensions historiques, politiques et juridiques du conflit au Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, L.G.D.J, Collection axes du savoir, 2000, 324 p.

MORZELLEC (Joëlle le), PHILIP (Christian), *La défense européenne,* Actes du colloque du 1er février 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, 274 p.

PAC (Henri), *Défense et sécurité européenne*, Paris, Editions Eyrolles, 1991, 152 p.

QUILLET (Pierre), QUILLET (Nicolas), *Regards européens sur l'histoire franco-allemande*, Paris, Gualino éditeur, Collection FideCitea, 2003, 258 p.

PASCALLON (Pierre), *L'Alliance Atlantique et l'O.T.A.N., 1949-1999 : un demi-siècle de succès*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 571 p.

PASCALLON (Pierre), *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?,* Paris, Publisud, 295 p.

RAGARU (Nadège), BILLION (Didier) (dir.), *Les nouveaux visages de l'Europe élargie*, Paris, Iris, P.U.F., Enjeux stratégiques, 159 p.
REMACLE (Eric), *Les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune de la Communauté européenne,* Bruxelles, G.R.I.P., Notes et Documents 156, 1991, 68 p.

REMACLE (Eric), *L'U.E.O. européenne ou atlantique ?*, Bruxelles, G.R.I.P., dossier 183, 1993, 128 p.

ROSE (François de), *La Troisième Guerre mondiale n'a pas eu lieu. L'Alliance atlantique et la paix*, Paros, Desclée de Brouwer, 1995, 157 p.

ROUX (Michel), *Le Kosovo. Dix clés pour comprendre*, Paris, La Découverte, Sur le vif, 1999, 127 p.

SAULNIER (Emmanuelle), *La participation des parlements français et britanniques aux Communautés et à l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, T. 108, 2002, 920 p.

SCHNAPPER (Pauline), *La Grande-Bretagne et la sécurité européenne (1989-2000)*, Paris, L'Harmattan, 2001, 246 p.

SHERRIGNTON (Philippa), *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, New York, Pinter, 2000.

SOUTON (Georges-Henri), *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, 497 p.

SOUTOU (Georges-Henri), *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands*, 1954-96, Paris, Fayard, 1996, 496 p.

STARK (Hans), *Les Balkans. Le retour de la guerre en Europe*, Paris, Dunod éditeur, Collection Ramsès, 1993, 212 p.

TERPAN (Fabien), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p.

TURUNC (Garip), *La Turquie aux marches de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 162 p.

VAISSE (Maurice), *La France et l'O.T.A.N. 1949-1996*, Actes du colloque des 8,9 et 10 février 1996, Complexe, Paris, 1996, 646 p.

VENNESSON (Pascal) (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000.

WICHT (Bernard), *L'O.T.A.N. attaque. La nouvelle donne stratégique*, France, Georg éditeur, 1999, 120 p.

WOETS (Ludovic), *La défense en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000, 431 p.

WOLF (Charles Jr.), ZYCHER (Benjamin), *European Military Prospects, Economic Constraints, and the Rapid Reaction Force*, RAND, Santa Monica, 2001, **www.rand.org**.

ZIELONKA (Jan), *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haye, Kluwer Law International, 1998.

ARTICLES

ADRIEN (Bernard), « Europe et Etats-Unis : tout est dans la tête », *Commentaire*, n°94, Eté 2001, Plon, France, pp. 315-319.

AKYOL (Nihat), « La Turquie et le processus d'élargissement de l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°457, avril 2002, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 236-238.

ALEXANDER (Michael), GARDEN (Timothy), « The arithmetic of defence policy », *International Affairs*, vol. 77, n°3, 2001, Cambridge, pp. 509-529.

ALIBERT (Christiane), « L'évolution vers une P.E.S.C. », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis) (dir.), *L'U.E. de l'an 2000*, 1997, Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Collection Etudes européennes, Montréal, pp. 227-266.

ALIOTI (Philippe), « LoI et Accord-cadre pour accompagner les restructurations industrielles », *L'armement*, n°72, décembre 2000, Revue de la Délégation Générale pour l'Armement, Ministère de la Défense, Paris, pp. 57-61.

ANDREANI (Gilles), « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », *Pouvoirs*, 106, Seuil, Paris, pp. 57-67.

ANDREANI (Gilles), « Why Institutions Matter », *Survival*, vol. 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 81-95.

ANDREANI (Jacques), « Dialogues franco-allemand : les échéances européennes », *Commentaire*, n°100, hiver 2002-2003, Plon, France, pp. 843-847.

ANTONENKO (Oksana), « Russia, N.A.T.O. and European Security after Kosovo », *Survival*, vol. 41, n°4, hiver 1999-2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 124-144.

ARNAUD DE FOIARD (Paul), « De la mise sous tutelle de l'Europe », *Défense nationale*, décembre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 72-79.

ARTAUD (Denise), « Les Etats-Unis et l'Europe : une nouvelle architecture de sécurité ? », *Défense nationale*, janvier 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 8-22.

ASMUS (Ronald D.), LARRABEE (Stephen L.), LESSER (Ian O.), « La sécurité dans le bassin méditerranéen. Nouveaux défis et nouvelles tâches », *Revue de l'O.T.A.N.*, mai 1996, Bruxelles, pp. 25-31.

ASMUS (Ronald D.), « L'élargissement de l'O.T.A.N. : passé, présent, futur », *Politique étrangère*, n°2, avril-juin 2002, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 353-376.

AUBERT (Yves), « Défense de l'Europe, évolution de l'O.T.A.N., position de la France », *Défense nationale*, août-septembre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 15-21.

AWWAD (Emad), « O.N.U-O.U.A. : un partenariat pour la paix », *Défense nationale*, janvier 1996, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 113-126.

BACOT-DECRIAUD (Michèle), « La France, l'alliance et l'O.T.A.N. », *ARES*, volume XIV-3, 1993, Jean-Paul Joubert éditeur, Lyon, pp. 39-83.

BAECHLER (Jean), « L'Europe et la Turquie », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 37-45.

BAILES (Alyson), « Europe's Defense Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance », *Foreign Affairs*, volume 76, n°1, janvier-février 1997, Council on Foreign Relations, New-York, pp. 15-20.

BAILES (Alyson J.K.), « Sécurité européenne : le point de vue britannique », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 85-97.

BANCHOFF (Thomas), « German Identity and European Integration », *European Journal of International Relations*, volume 5, n°3, septembre 1999, Council on Foreign Relations, New-York, pp. 259-289.

BANNELIER (Karine), CHRISTAKIS (Théodore), CORTEN (Olivier), DELCOURT (Barbara) (dir.), « Le droit international face au terrorisme », *Cahiers internationaux* n°17, 2002, Paris, Pedone, 356 p.

BARANOVSKY (Vladimir), « La Russie et la sécurité européenne », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 33-55.

BAUDIN (Pierre), « De la défense de l'Europe à l'Europe de la défense », *Défense nationale*, novembre 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 34-49.

BAUDIN (Pierre), « Les aspects institutionnels de l'Europe de la défense », *Défense nationale*, décembre 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-21.

BAUER (Sibylle), « L'européanisation des politiques d'exportation d'armement », *A.F.R.I.*, n°2, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 507-523.

BEAUD (Olivier), « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération, *R.D.P.*, 1998, Chevalier-Marescq, Paris, pp. 83- 92.

BECHAT (Jean-Paul), « L'Europe de la défense », *Défense nationale*, juin 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 15-31.

BELTRAN (Jacques), PARMENTIER (Guillaume), « L'identité européenne de sécurité et de défense : de Postdam à Helsinki en passant par Saint-Malo, Cologne et Pristina », *A.F.R.I.*, volume 1, 2000, Bruylant, Paris, pp. 533-545.

BELTRAN (Jacques), « Sécurité européenne et sécurité des Etats baltes : les vertus de l'ambiguïté stratégique », *Politique étrangère*, n°1, printemps 2000, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 34-46.

BENNETT (Christopher), « La nouvelle question macédonienne », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 49, n°3, automne 2001, Bruxelles, pp. 1-4.

BENOIT (Loïck), « La défense européenne au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 », *Défense nationale*, décembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp.86-92

BENSAHEL (Nora), « Separable But Not Separated Forces : N.A.T.O.'s Development of the Combined Joint Task Forces », *European Security*, vol. 8, n°2, été 1999, Londres, pp. 52-72.

BERGERON, « Intégration européenne », *Revue québécoise de droit international*, volume 7, n°1, 1991-1992, Montréal, pp. 61-65.

BERROD (Frédérique), PIETRI (Martin), « Nice ou la victoire des Etats membres », *Europe*, n°1, janvier 2001, Editions du Juris-Classeur, France, pp. 3-6.

BESANCON (Alain), « La Russie est-elle européenne ? », *Commentaire*, n°87, automne 1999, Plon, Paris, pp. 603-614.

BESANCON (Alain), « La Turquie n'est pas en Europe », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon , Paris, pp. 177-179.

BINNENDIJK (Hans), KUGLER (Richard), « Transforming European Forces », *Survival*, vol. 44, n°3, automne 2002, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 117-132.

BISCOP (Sven), « Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense : de l'opposition au pragmatisme », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°435, février 2000, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 73-77.

BLAMONT (Jacques), « Une initiative pour l'Europe de la Défense », *Défense nationale*, n°7, Juillet 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 21-34.

BLANC (Emile), FENNEBRESQUE (Michel), « La défense européenne après le conseil européen de Nice », *Défense Nationale*, n°2, février 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 23-34.

BLOCH-LAINE (Amaya), « Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide », *Défense nationale*, juillet 1996, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 17-26.

BLUMANN (Claude), « Le Traité d'Amsterdam. Aspects institutionnels », *Revue trimestrielle de droit européen*, 33 (4), octobre-décembre 1997, Dalloz, Paris, pp. 721-749.

BOIDEVAIX (Francine), « La complexité diplomatique et le groupe de contact », *Défense nationale*, mars 1998, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 7-16.

BOLAND (Frank), « L'Initiative sur les capacités de défense-l'O.T.A.N. se prépare aux défis de l'avenir », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 47, n°2, été 1999, pp. 26-28.

BONAVITA (Bertrand), « Des voies vers une défense européenne », *Défense nationale*, mai 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 141-146.

BONIFACE (Pascal) (dir.), « La politique étrangère de la France après 2002 », *La revue internationale et stratégique*, n°45, printemps 2002, P.U.F., I.R.I.S., Paris, pp. 48-62.

BOONE (Philippe), CARDOT (Patrice), « Une démarche capacitaire pour l'Europe », *Défense Nationale*, n°7, Juillet 2002, Paris, pp. 5-15.

BOYER (Yves), « Les armes nucléaires françaises et l'Europe », *Défense nationale*, août-septembre 1996, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp.47-57.

BOYER (Yves), « L'Union européenne et sa défense : des lendemains qui chantent ou une nouvelle Tour de Babel ? », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp.554-564.

BOZO (Frédéric), « De la bataille des euromissiles à la guerre du Kosovo : l'Alliance atlantique face à ses défis (1979-1999) », *Politique étrangère*, n°3, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 588-600.

BOZO (Frédéric), « Les relations transatlantiques depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, pp. 47-53.

BOZO (Frédéric), « Où en est l'Alliance atlantique ? L'improbable partenariat », *Série atlantique, Les notes de l'I.F.R.I. n°6*, 1998, I.F.R.I., Paris, 60 p.

BOZO (Frédéric), « Une doctrine nucléaire européenne ? », *Politique étrangère*, n°2/1992, Centres d'études de politique étrangère, Paris, 1992, pp. 407-421.

BRAILLARD (Philippe), « La difficile quête d'un système de sécurité en Europe : les limites de l'approche institutionnelle », *Etudes internationales*, vol. XXVI, n°1, mars 1995, pp. 5- 10.

BRAILLARD (Philippe), DJALILI (Mohammad-Reza), TANNER (Fred), « L'Europe à la recherche de sa sécurité. Les acquis de Rome et de Maastricht », *Studia Diplomatica*, volume XLIV, n°5, 1991, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 25-43.

BRAITHWAITE (Rodric), « La Russie, pas européenne », *Politique étrangère*, n°2,1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 269-290.

BRIBOSIA (Hervé), « Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice », *Revue du droit de l'Union européenne*, n°1, janvier 2001, pp. 111-171.

BROWN (Michael E.), « Minimalist N.A.T.O. A Wise Alliance Knows When to Retrench », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, Council of Foreign Relations, New York, pp. 204-218.

BRUNOT (Patrick), « Le contrôle parlementaire des politiques de renseignement », *Défense nationale*, février 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 55-63.

BRZEZINSKI (Zbigniew), « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe », *Commentaire*, n°91, Automne 2000, Plon, Paris, pp. 485-496.

BUFFOTOT (Patrice), « La défense en Europe. De la guerre du Golfe à la crise yougoslave », *Notes et études documentaires*, n°5011, Paris, La Documentation française, 1995-1996, 215 p.

BUFFOTOT (Patrice), « La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide », *Notes et études documentaires*, n°5064-65, décembre 1997, Paris, La Documentation française, 1997, 291 p.

BUFFOTOT (Patrice), « La défense européenne. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions », *Notes et études documentaires,* n° 5136-37, juillet 2001, La Documentation Française, Paris, 352 p.

BUHLER (Klaus), « Faire participer les élus à la P.E.S.D. », *Défense nationale*, n°3, Mars 2002, Comité d'études de défense nationale, France, pp. 5-15.

BURGOGNE-LARSEN (Laurence), « La C.I.G. 2000 ou la conférence de la dernière chance », *Europe*, Novembre 2000, Editions du Juris-Classeur, France, pp.3-6.

CAHEN (Alfred), « La défense européenne : perspectives nouvelles ouvertes par la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale », *Annuaire européen*, volume XXXIII, 1986, publié sous les auspices du Conseil de l'Europe Dordrecht/Boston/Lancaster, pp. 15-38.

CAHEN (Alfred), « La relance de l'Union de l'Europe Occidentale et ses implications pour l'Alliance atlantique », *Revue de l'O.T.A.N.*, n°4, août 1986, O.T.A.N., Bruxelles, pp.6-12.

CAHEN (Alfred), « Le processus d'intégration européenne et sa dimension de sécurité : remarques introductives », *Journal of European Integration*, volume IX, n°2-3, 1986, Canada, pp.135-140.

CAHEN (Alfred), « L'U.E.O. pour quoi faire ? », *Studia Diplomatica*, volume XXXVIII, n°6, 1989, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 677-686.

CAHEN (Alfred), « L'Union de l'Europe occidentale et la mise en œuvre de la future défense commune de l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°394, janvier 1996, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 21-35.

CAILLETEAU (François), « E pluribus unum », *Revue internationale et stratégique*, été 1999, P.U.F., France, pp.29-35.

CAMMILLERI (Anne), « Le traité de Nice et la politique européenne de défense », *R.A.E.*, 2000/4, juillet 2001, Alain M. Mys, Belgique, pp. 389-397.

CARDOT (Patrice), « Renforcer la P.E.S.C. en modernisant les institutions de l'Union européenne. 1ère partie : Les institutions européennes au service de la P.E.S.C. et de la P.E.S.D. : un état des lieux », *Défense nationale,* n°12, décembre 2001, Comité d'études de défense nationale, France, pp. 19-35.

CARDOT (Patrice), « Renforcer la P.E.S.C. en modernisant les institutions de l'Union européenne. 2nde partie : L'approfondissement de la P.E.S.D. et de la P.E.S.C. : perspectives institutionnelles », *Défense nationale,* n°1, Janvier 2002, Comité d'études de défense nationale, France, pp. 85-101.

CARDOT (Patrice), « Relancer l'Union européenne et approfondir son projet politique », *Défense nationale*, n°5, Mai 2001, Comité d'études de défense nationale, France, pp. 5-18.

CARDOT (Patrice), « Rendez-vous stratégique de l'Europe politique ! », *Défense nationale*, juillet 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 105-118.

CARMONA (Robert), « Le lien entre la nation et son armée », *Défense nationale*, n°3, mars 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 166-170.

CARMONA (Robert), « Les premiers enseignements de l'opération Force alliée », *Défense nationale*, octobre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 175-179.

CARO (J.M), « La réactivation de l'U.E.O. : des discours aux réalités », *Europe Défense*, n°1, février-mars 1986, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 10-11.

CASSEN (Bernard), « L'introuvable défense européenne », *Le Monde Diplomatique*, juin 1999, Paris.

CASTILLO (Maria), « L'opération ALBA : une réussite pour l'O.N.U., un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'U.E.O. », *A.F.D.I.*, XLIV, 1998, C.N.R.S. édition, Paris, pp. 243-261.

CHAIGNEAU (Pascal), « Après l'Irak, quel avenir pour l'O.N.U. ? », *Défense nationale*, juin 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 129-138.

CHARILLON (Frédéric), « Les politiques étrangères. Ruptures et continuité », *Notes et études documentaires, 5128-29, février 2001*, La Documentation Française, Paris, 311 p.

CHARPENTIER (Jean), « De la personnalité juridique internationale de l'Union européenne », *Mélanges Peiser*, P.U.G., 1995, pp. 95-118.

CHAUTARD (Sophie), « Une programmation militaire pour l'Europe », *Défense nationale*, n°4, avril 2001, Comité d'études de défense nationale, France, pp. 59-69.

CHILTON (Patricia), « modèles pour la sécurité européenne : au-delà de l'intergouvernementalisme et du super-Etat européen », *Relations internationales et stratégiques*, n°18, été 1995, Paris, pp. 171-182.

CHOPIN (Thierry), « Fédération et démocratie en Europe », *Commentaire*, n°86, été 1999, Plon, Paris, pp. 377-388.

51ème session du Chem, Comité A, « Souveraineté nouvelle, souveraineté composite », *Défense nationale*, juillet 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 65-76.

CHESNEAU (Jean), « A propos d'une politique méditerranéenne », *Défense nationale*, février 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-18.

CHOUX (Michel G.), « Le renseignement stratégique de l'O.T.A.N. », *Défense nationale*, juillet 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 145-147.

CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (Marie-France), « L'Union de l'Europe occidentale et la défense européenne », *Droit et défense*, janvier 1995, pp. 11-17.

COLARD (Daniel), « Le partenariat Paris-Londres-Berlin, groupe pionnier de la défense européenne », *Défense nationale*, octobre 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 80-91.

COLARD (Daniel), « L'U.E.O. et la sécurité européenne », *Défense nationale*, mars 1988, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 75-89.

COLATRELLA (Marcel), « La dissuasion nucléaire aujourd'hui », *Défense nationale*, mai 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 34-39.

COLLET (André), « Le Traité de Maastricht et la Défense », *R.T.D.E.*, 29 (2), avril-juin 1993, Dalloz, Paris, pp. 226-233.

« Constitution européenne et sécurité internationale », *Les cahiers de la P.E.S.C.*, n°4, février 2004, Economica, Paris, 329 p.

COOKE (Thomas), « N.A.T.O. C.J.T.F. doctrine : the naked emperor », *Parameters*, n°4, 1998, pp. 113-136.

COOSEMANS (Thierry), « Les débats du Parlement européen sur la P.E.S.C. », *Sécurité et stratégie*, n°66, janvier 2001, Centre d'études de défense, Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles, Paris, pp. 1-59.

CONSTANTINESCO (Vlad), « La question du gouvernement européen de l'Union européenne », *Europe*, n°7, Juillet 2002, Editions du Juris-Classeur, France, pp.3-6.

CONSTANTINESCO (Vlad), « Vers quelle Europe ? Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'Etats-nations ? », *L'Europe en perspective*, Cahiers français n°298, septembre-octobre 2000, La Documentation française, Paris, pp. 80-89.

CONZE (Henri), « La défense de l'Europe : pourquoi attendre ? », *Défense nationale*, mai 1993, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp.75-87.

CORNISH (P.), « L'O.T.A.N. à l'aube du nouveau millénaire : de nouvelles missions, de nouveaux membres, une nouvelle stratégie », *Revue de l'O.T.A.N.*, septembre-octobre 1997, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 3-5.

CORRUBLE (Philippe), « Le droit communautaire de la concurrence dans les relations euro-américaines », *Défense nationale*, avril 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 19-30.

COT (Alain), « Le Corps européen : mythe ou réalité ? », *Armées d'aujourd'hui*, n°237, février 1999, Paris, pp. 2-5.

COT (Michel), « L'Europe et l'O.T.A.N. », *Défense nationale*, octobre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 89-97.

COULMY (Daniel), « Europe de l'armement et Europe de la défense », *R.A.E.*, 1996, Alain Mys éditeur, Belgique, pp. 19-24.

COUSTILLIERE (Jean-François), « Méditerranée : quel enjeu pour le XXIème siècle ? », *Défense nationale*, avril 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-21.

CRAGG (Anthony), « L'adaptation interne : préparer l'O.T.A.N. aux défis de demain », *Revue de l'O.T.A.N.*, juillet-août 1997, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 30- 36.

CRAGG (Anthony), « Le concept de Groupes de Forces Interarmées Multinationales : un élément clé de l'adaptation de l'Alliance », *Revue de l'O.T.A.N.*, juillet 1996, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 2-8.

CROCHARD (Lionel), « Le Sommet de l'O.T.A.N., Prague 2002 », *Défense nationale*, avril 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 113-120.

CUTILEIRO (José), « Le développement opérationnel de l'U.E.O. et ses relations avec l'O.T.A.N. », *Revue de l'O.T.A.N.*, n°5, septembre 1995, Bruxelles, pp. 8-11.

CUTILEIRO (José), « L'Union de l'Europe occidentale : mythe et réalités », *Studia Diplomatica*, volume 48, n°3, 1995, Institut Royal des relations internationales, Bruxellles, pp. 45-52.

DEHOUSSE (Franklin), GALER (Benoît), « De Saint-Malo à Feira : les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne », *Studia Diplomatica*, vol. LII, n°4, 1999, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 72-88.

DEHOUSSE (Franklin), GHEMAR (K.), « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *Journal européen de droit international*, vol. 5, n°2, 1994, pp. 151-162.

DEIGHTON (Anne), « The European Security and Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°4, novembre 2002, Londres, pp. 719-742.

DELPECH (Thérèse), « Pour un retour de la stratégie envers les dictatures », *Politique étrangère*, n°2, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 257-267.

DEUTCH (John), KANTER (Arnold), SCOWCROFT (Brent), « Saving N.A.T.O.'s Foundation », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1999, Council of Foreign Relations, New-York, pp. 55-67.

DREYFUS (François-Georges), « Quel élargissement pour quelle Europe ? », *Défense nationale*, juillet 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 96-104.

DUFOURCQ (Jean), « Des forces multinationales de prévention pour un continent européen à réunifier », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 585-593.

DUFOURCQ (Jean), « La puissance européenne, un enjeu de taille », *Défense nationale*, juin 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 63-70.

DUFOURCQ (Jean), « Repères géostratégiques pour l'Europe de demain », *Commentaire*, n°22, été 1999, Plon, Paris, pp. 397-404.

DUKE (Simon), « C.E.S.D.P. and the E.U. Response to 11 September : identifying the weakest link », *European Foreign Affairs Review*, n°7, été 2002, Londres, pp. 153-169.

DUMOULIN (André), « La relance du concept de « Livre blanc » européen de la sécurité et de la défense », *A.F.R.I.*, 2002, Bruylant, Bruxelles, pp. 467-479.

DUMOULIN (André), « Les ambitions de l'Europe : de l'après Kosovo aux indicateurs de cohérence », *Politique étrangère*, n° 2, 2000, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 485-498.

DUMOULIN (André), « Les bases d'un concept stratégique européen », *Défense Nationale*, n°6, juin 2001, Paris, pp. 108-117.

DUMOULIN (André), « L'identité européenne de sécurité et de défense et la dissuasion nucléaire », *Défense nationale*, août-septembre 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 20-37.

DUMOULIN (André), « Quel avenir pour l'O.T.A.N. ? », *Problèmes politiques et sociaux 782, 1997*, La Documentation française, Paris, 83 p.

DUMOULIN (André), MATHIEU (Raphaël), SARLET (Gordon), « Six scénarios pour la P.E.S.D. », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°463, décembre 2002, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 676-687.

DUMOULIN (André), « U.E.O.-O.T.A.N. : complémentarité, subsidiarité ou rivalité ? », *Relations internationales et stratégiques*, n°18, été 1995, P.U.F., Paris, pp. 106-123.

DUMOULIN (André), « Vers une coopération renforcée belgo-germano-française ? », *Défense nationale*, mai 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 127-133.

DURAND (Etienne de), « L'Amérique et l'Alliance », *Les notes de l'I.F.R.I. n°23, 2000*, I.F.R.I., Paris, 62 p.

DURANTIN (Jean-François), « La mise en œuvre des coopérations renforcées : quel projet politique pour l'Europe ? », *Défense nationale*, décembre 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 22-31.

DUVAL (Marcel), « Perspectives d'avenir de la dissuasion nucléaire française », *Défense nationale*, décembre 1996, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 7-28.

DUVAL (Marcel), « Quel avenir pour le nucléaire ? », *Défense nationale*, janvier 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 72-91.

EHRHART (Hans-Georg), « Quel modèle pour la P.E.S.C. ? », *Cahiers de Chaillot,* n°55, octobre 2002, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, 121 p.

ELIE (Bruno), « La direction du renseignement militaire », *Défense nationale*, janvier 1998, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 7-19.

FABRE (Dominique), « La politique étrangère et de sécurité commune », *Problèmes politiques et sociaux, n°775-776, 1996*, La Documentation française, Paris, 126 p.

FAUPIN (Alain), KARKOSKA (Andrzej), « Pour une conférence européenne sur la perception des menaces », *Défense nationale*, mai 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 134-140.

FAURE-DUFOURMANTELLE (Alain), « Défense européenne : irréalisme conceptuel financier et politique », *Défense nationale*, décembre 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 36-44.

FENRICK (W.J.), « Targeting and Proportionality during the N.A.T.O. Bombing Campain against Yugoslavia », The International Legal Fallout from Kosovo, Symposium, *European Journal of International Law*, volume 12, n°3, 2001, pp. 489-502.

FERAL (Pierre-Alexis), « L'accès du public aux documents des institutions communautaires : la consécration d'un droit fondamental de l'U.E. », *Europe*, n°7, juillet 2001, Editions Juris-Classeur, Paris, pp. 5-7.

FINES (Francette), « La réforme des coopérations renforcées », *Revue des affaires européennes*, n°4, juillet 2000, *éditeur*, pp. 359-373.

FORSTER (Anthony), « Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens », *A.F.R.I.*, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 565-583.

FROMENT-MEURICE (Henri), « Est-la fin de l'Europe ? », *Commentaire*, n°101, Printemps 2003, Plon, Paris, pp. 31-35.

GALLOIS (Pierre M.), « Réflexions sur la défense européenne », in SAINT ROBERT (Philippe De) (Dir.), *L'Europe déraisonnable*, Paris, Valmonde, 1992, pp. 61-66.

GAMBLES (Ian), « L'intégration européenne de sécurité dans les années 90 », *Cahiers de Chaillot,* n°3, novembre 1991, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, 30 p.

GARTON ASH (Timothy), « Avec Brzezinski : accord nuancé », Commentaire, n°94, Eté 2001, Plon, Paris, pp. 311-312.

GAUTIER (Louis), « L'Europe de la défense au portant », *Politique étrangère*, 2/1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 233-243.

GENEVOIS (Bruno), « Le traité sur l'Union Européenne et la Constitution, à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992 », *R.F.D.A.*, n°3, mai-juin 1992, Editions Dalloz-Sirey, Paris, pp. 373-408.

GHEBALI (Victor-Yves), « La cogestion du conflit yougoslave par les organisations internationales : beaucoup de bruit pour rien », *Le Trimestre du Monde*, n°24, 4ème trimestre 1993, Paris.

GNESOTTO (Nicole), « La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la C.I.G. », *Politique étrangère*, 1/1996, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 113-124.

GNESOTTO (Nicole), « Leçons de Yougoslavie », *Cahier de Chaillot 14, 1994*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 48 p.

GNESOTTO (Nicole), « Le partage du fardeau dans l'O.T.A.N., Enjeux et réalités », *Les notes de l'I.F.R.I.*, n°11, 1999, Paris, 66 p.

GNESOTTO (Nicole), « L'O.T.A.N. et l'Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, n°2, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 207-218.

GNESOTTO (Nicole), « L'Union et l'Alliance : les dilemmes de la défense européenne », *Les notes de l'I.F.R.I.*, n°2, 1996, Paris, 56 p.

GNESOTTO (Nicole), « 1996 et la défense commune : encore une occasion manquée ? », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 135-145.

GNESOTTO (Nicole), « Union de l'Europe occidentale : la France, l'Europe, l'Alliance », *Défense nationale*, juin 1985, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 41-52.

GOMPERT (David), « How to Defeat Serbia », *Foreign Affairs*, juillet-août 1994, volume 73, n°4, pp. 32-35.

GORAND (François), « La défense européenne après Helsinki », *Commentaire*, n°89, volume 23, année 2000, Plon, Paris, pp. 5-13.

GORDON (Philip H.), « Does the W.E.U. Have a Role ? », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, MIT Press, Cambridge, pp. 125-140.

GORDON (Philip), « Les Etats-Unis et l'I.E.S.D. dans la nouvelle O.T.A.N. », *Les notes de l'I.F.R.I*, n°4, 1998, Paris, 53 p.

GORDON (Philip H.), « Their Own army ? Making European Defense Work », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°4, juillet-août 2000, New York, pp. 12-17.

GRAND (Camille), «L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », Cahiers de Chaillot, 37, janvier 2000, Institut d'études de sécurité, Paris, 88 p.

GRASSER (Alfred), « Les pays d'Europe occidentale », *Notes et études documentaires,* n°5139-40, septembre 2001, La Documentation Française, Paris, 367 p.

GRAPIN (Jacqueline), « Le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune : quelques défis », in PHILIP (Christian), SOLDATOS (Panayotis), *L'Union européenne de l'an 2000 : défis et perspectives, 1999,* Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, Collections Etudes européennes, 330 p.

GROUARD (Serge), « Une défense européenne à inventer », *Relations internationales stratégiques*, n°9, printemps 1993, P.U.F., Paris, pp. 27-37.

GUEHENNO (Jean-Marie), « La Commission européenne, adversaire ou alliée de l'industrie de défense européenne ? Pour une révision de l'article 223 du traité instituant la Communauté européenne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°433, novembre-décembre 1999, Editions techniques et économiques, Paris, pp.671-677.

GUEHENNO (Jean-Marie), « Une évolution qui semble s'accélérer », *Défense nationale*, mars 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp.

GUEHENNO (Jean-Marie), « Sécurité européenne : l'impossible statu quo », *Politique étrangère*, 1995, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 25-31.

GUIDI (Philippe), « La P.E.S.C. de Maastricht à Laeken : l'U.E. devient opérationnelle », *Défense Nationale*, n°2, février 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 147-153.

GUILHAUDIS (Jean-françois), « Les institutions de sécurité (O.N.U., O.T.A.N., U.E.O., C.S.C.E., P.E.S.C.) face à la crise de l'ex-Yougoslavie », *Cahiers du CEDSI*, n°17, juin 1996, Grenoble.

GUILLAUME (Marc), MARHIC (Gilles), ETIENNE (Guillaume), « Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo », *A.F.D.I.*, XLV, 1999, C.N.R.S. éditions, Paris, pp. 308-334.

GUILLAUME (Marc), « L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement », *A.F.D.I.*, XLIV, 1998, C.N.R.S. édition, Paris, pp. 283-297.

GUILLEREZ (Bernard), « Un nom pour l'Europe de la défense et de la diplomatie », *Défense nationale*, n°12, décembre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 148-150.

GUTMANN (Francis), « Après Madrid, Amsterdam, Luxembourg... la France, l'Europe et l'O.T.A.N. », *Défense nationale*, février 1998, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 3-10.

GUTMANN (Francis), « La Méditerranée, mythes et réalités », *Défense nationale*, octobre 1997, Paris, pp. 5-13.

HASSNER (Pierre), « L'avenir des alliances en Europe », *Revue Française de Science Politique*, n°6, 1976, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 1045-1064.

HAUSSONVILLE (Jean d'), « Tableau des Douze : histoire, régimes et forces politiques, économies », *Pouvoirs*, 106, Seuil, Paris, pp. 115-130.

HATFIELD (Richard), « The U.K.'s Approach to the European Security and Defence Identity », *R.U.S.I. Journal*, avril 1997, Londres, pp. 45-47.

HEBERT (Jean-Paul), « Naissance de l'Europe de l'Armement », *Cahiers d'Etudes stratégiques,* n°27, juin 2000, Paris, 62 p.

HEISBOURG (François), « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot,* n°42, Septembre 2000, Institut d'études de sécurité de l'U.E.O., Paris, 129 p.

HEISBOURG (François), « L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique », *Politique étrangère*, 2/99, Centres d'études de politique étrangère, France, pp. 219-231.

HEISBOURG (François), « La défense européenne fait un bond en avant », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 48, n°1, printemps/été 2000, Bruxelles, pp. 8-11.

HEISBOURG (François), « Sécurité : l'Europe livrée à elle-même », *Politique étrangère*, 1994, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 247-260.

HERAUD (Guy), « La supranationalité à l'U.E.O. », *Revue du Droit public et de la Science politique*, avril-juin 1955, L.G.D.J., Paris, pp. 304-322.

HEROUVILLE (Jean-Pierre d'), « L'O.C.C.A.R. ? Une construction européenne originale », *Défense nationale*, février 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 59-65.

HILGER (Michael), « Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Politique étrangère*, n°2, Avril-juin 2002, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 455-470.

HODGE (Carl), « Botching the Balkans: Germany's Recognition of Slovenia and Croatia », *Ethics and International Affairs*, 1998, volume 12, pp. 1-18.

HOFFMANN (Stanley), « A la recherche d'une politique étrangère », *Politique étrangère*, n°4/1994, hiver 1994-95, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 951-958.

HOWORTH (Jolyon), « Britain, France and the European Defence Initiative », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp.33-55.

HOWORTH (Jolyon), « European Defence and the Changing politics of the European Union : Hanging Togheter or Hanging Separately? », *Journal of Common Market Studies*, vol.39, n°4, novembre 2001, Oxford, pp. 768-776.

HOWORTH (Jolyon), « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot,* n°43, novembre 2000, Institut d'études de sécurité de l'U.E.O., Paris, 101 p.

HUNTER (Robert E.), « Maximizing N.A.T.O. A Relevant Alliance Knows How to Reach », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, Council of Foreign Relations, New-York, pp. 190-203.

IRONDELLE (Bastien), VENESSON (Pascal), BUCHET DE NEUILLY (Yves) (dir.), « L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique étrangère*, n°8, automne 2002, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 5-130.

JACOMET (Arnaud), « Le rôle de l'U.E.O. dans la crise du Golfe », in GNESOTTO (Nicole), ROPER (John), *L'Europe occidentale et le Golfe*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., Paris, 1992, pp. 165-177.

JACQUET (Jean-Paul), « L'O.T.A.N. au début du XXIème siècle », *Défense nationale*, mars 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 42-48.

JAIN (Rajendra K.), « European Security after the Cold War », *International Studies 31*, 4 (1994), Sage Publications, Londres, pp. 399-426.

JANNING (Josef), WEIDENFELD (Werner), « La nouvelle Europe : stratégies d'intégration différenciée », *Politique étrangère*, 1/1996, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 521-535.

JESSEL (Jacques), « Les protocoles du 22 janvier 1988 : une nouvelle étape de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité », *A.F.D.I.* XXXIV 1988, C.N.R.S. Editions, Paris, pp. 814-828.

JOPP (Mathais), « The Strategic Implications of European Integration », *Adelphi Papers*, n°290, I.I.S.S., juillet 1994, Londres.

JOUANNET (Emmanuelle), « Emer de Vattel et l'émergence doctrinal du droit international classique », *publication de la R.G.D.I.P.* n°50, 1998, Pedone, Paris, 492 p.

JOXE (Alain), « Questions en amont politique de la Force européenne », *Le débat stratégique*, n°56, mai 2001, C.I.R.P.E.S., Paris, pp. 15-24.

JOXE (Alain), « Souverainetés confédérées, Europe de la défense, Europe démocratique », *Le débat stratégique*, n°47, novembre 1999, C.I.R.P.E.S., Paris, pp. 8-15.

KAMP (Karl-Heinz), « A Global Role for N.A.T.O. », *The Washington Quarterly*, hiver 1999, MIT Press, Cambridge, pp. 7-11.

KAMP (Karl Heinz), « Burdensharing in N.A.T.O. The German Perception », *Les notes de l'I.F.R.I.,* n°13, 1999, I.F.R.I., Paris, 48 p.

KAMP (Karl-Heinz), « L'O.T.A.N. après le Kosovo : ange de paix ou gendarme du monde », *Politique étrangère*, n°2, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 245-256.

KAUFF-GAZIN (Fabienne), PIETRI (Martin), « Premières analyses du projet de Constitution européenne », *Europe*, n°8-9, août-septembre 2003, Editions JurisClasseur, Paris, pp. 3-9.

KELCHE (Jean-Pierre), « Vers une force européenne de réaction rapide », *Défense Nationale*, n°2, février 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 5-22.

KEOHANE (Dan), « The Approach of British Political Parties to a Defence Role for the European Community », *Government and Opposition*, volume 27, n°3, été 1992, Londres, pp. 299-310.

KEUKELEIRE (Stephan), *« Au-delà de la P.E.S.C. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne »*, A.F.R.I., 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 536-551.

KINKEL (Klaus), « L'O.T.A.N. renouvelée : vers la réforme », *Revue de l'O.T.A.N.*, mai 1996, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 8- 11.

KOHEN (Marcelo G.), « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », *Revue belge de droit international*, 1999/1, Bruylant, Bruxelles, pp. 122-148.

KORTENBERG (Helmut), « La négociation du Traité d'Amsterdam. Une vue cavalière », *Revue trimestrielle de droit européen*, 33(4), octobre-décembre 1997, Dalloz, Paris, pp. 709-719.

KRAMER (Steven Philip), « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise au Kosovo », *Politique étrangère*, n°2, 2000, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 359-374.

KRONENBERGER (Vincent), « La naissance d'établissements publics de l'Union Européenne : réflexions à propos de l'Institut d'Etudes de Sécurité et du Centre satellitaire », *Europe*, n°3, Mars 2002, Editions du Juris-Classeur, Paris, pp. 5-7.

KRULIC (Brigitte), « La nation, une idée dépassée ? », *Problèmes économiques et sociaux n° 832, 1999*, La Documentation française, Paris, 88 p.

KUPCHAN (Charles A.), « In Defence of European Defence : an American Perspective », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 16-32.

LACHAUX (Claude), « Alliance atlantique et Europe de la défense : les faits sont têtus », *Défense nationale*, août-septembre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 80-86.

LAGADEC (Jean-Luc), « La montée en puissance de l'Etat-major de l'Union européenne », *Défense nationale*, août-septembre 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 144-146.

LAMASSOURE (Alain), « L'Union européenne : quelles institutions ? », *Commentaire*, n°99, automne 2002, Plon, Paris, pp. 565-573.

LAMORICIERE (Julien), « Quel emploi des drones dans l'armée de l'air ? Le programme Hunter », *Défense nationale*, mai 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 180-183.

LANGEREUX (Pierre), « Les satellites de contrôle. Un enjeu vital pour l'Europe », *Air et Cosmos/Aviation international*, n°1479, juillet 1994, Paris, p. 5.

LARMINAT (François De), « Les vaines tentatives d'établissement d'une défense européenne : l'impossible C.E.D. ou de l'U.O. à l'U.E.O. », *L'Alliance atlantique et l'O.T.A.N. 1949-1999 : un demi-siècle de succès*, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 70-82.

LA SERRE (Françoise de), « Une Europe ou plusieurs ? », *Politique étrangère*, 1/99, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 21-34.

LA SERRE (Françoise de), « La Communauté, acteur international ? », *Europe, de la Communauté à l'Union*, *Pouvoirs* 69, 1994, Seuil, Paris, pp. 107-116.

« La Souveraineté », *Pouvoirs*, n°67, 1993, P.U.F., Paris, 197 p.

LAVERGNE (Bernard), « Le rejet de la C.E.D. ou l'éclatante victoire du patriotisme français et de l'esprit de paix », *L'année politique et économique*, volume 27, 1954, pp. 344-367.

LAVERGNE (Bernard), « Que penser de la Communauté européenne de défense ? », *L'année politique et économique*, volume 27, 1954, pp. 144-170.

LEFEBVRE (Maxime), « Union européenne : la dimension géopolitique de l'élargissement », *Questions internationales*, n°3, septembre-octobre 2003, La Documentation française, Paris, pp. 73-81.

LE GUELTE (Georges), « Le monde de George W. Bush et l'Europe, *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, pp. 17-27.

LELLOUCHE (Pierre), « La P.E.S.C. ou l'impuissance de l'Europe communautaire », in *Légitime défense, vers une Europe en sécurité au XXIème siècle*, Ed. Patrick Banon, Paris, 1996, pp. 141- 168.

LEMAIRE-PROSCHE (Geneviève), « La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune ? », *Etudes internationales*, volume XXII, n°4, décembre 1991, Québec, pp. 787-797.

LESQUINS (Jean-Louis), « Souveraineté et constitution en Europe », *Le Débat*, n°118, janvier-février 2002, Gallimard, pp. 90-104.

LEVET (Jean-Louis), « Une conception renouvelée de la souveraineté nationale », *Défense nationale*, janvier 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 59-70.

LIIKANEN (Erkki), « Commission européenne : industrie de défense et politique européenne d'armement », *L'armement*, n°72, décembre 2000, Revue de la Délégation Générale pour l'Armement, Ministère de la Défense, Paris, pp. 15-21.

LLAMBY (Charles de), « Les perspectives d'une politique de défense européenne », *Défense nationale*, juillet 1992, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 25- 33.

LOUIS (Jean-Victor), « La Convention et l'avenir de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, n°3-4, 2002, Buylant, Bruxelles, pp. 235-241.

LOWE (Karl), YOUNG (Thomas-Durell), « Multinational Corps in N.A.T.O. », *Survival*, volume XXXIII, n°1, janvier-février 1991, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 66-77.

LUCRON (Claude), « L'Europe devant la crise yougoslave : mesures restrictives et mesures positives », *Revue du Marché commun*, n°354, janvier 1992, Editions techniques et économiques, Paris, pp.7- 11.

MAGNE (Philippe), « L'initiative sur les capacités de défense de l'O.T.A.N. », *Défense nationale*, n°4, avril 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 144-146.

MAGNUSZEWSKI (Pierre), « La défense commune européenne a-t-elle un avenir ? », *Défense nationale*, novembre 1997, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 61-70.

MAHNCKE (Dieter), « Les paramètres de la sécurité européenne », *Cahiers de Chaillot,* n°10, septembre 1993, I.E.S, Paris, 28 p.

MANN (Michael), « Etat-nation : mort ou transfiguration ? L'Europe et le monde », *Le débat*, n°84, mars-avril 1995, Gallimard, Paris, pp. 49-69.

MARCUS (Jonathan), « Kosovo and After: American Primacy in the Twenty-First Century », *The Washington Quarterly*, hiver 2000, MIT Press, Cambridge, pp. 79-94.

MARHOLD (Hartmut), « Le débat politique sur la constitutionnalisation de l'Europe : enjeux et controverses », *L'Europe en formation*, n°321, Eté 2001, France, pp. 15-31.

MASSON (Diane), « Les recompositions politiques de l'ex-Yougoslavie : un état des lieux dix ans après », *Questions internationales*, n°2, juillet-août 2003, La Documentation française, Paris, pp.82-92.

MASTNY (Vojtech), « Did N.A.T.O. Win the Cold War ? », *Foreign Affairs*, mai-juin 1999, Council of Foreign relations, New York, pp. 176-189.

MATHIOPOULOS (Margarita), GYARMATI (Istvan), « Saint Malo and Beyond : Toward European Defense », *The Washington Quarterly*, automne 1999, MIT Press, Cambridge, pp. 65-76.

MAULL (Hans W.), « Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power? », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 56-80.

MECHOULAN (Eric), « Le Royaume-Uni face aux institutions de défense en Europe (1998-1999) : un revirement historique ? », *Revue internationale et stratégique*, automne 1999, P.U.F., Paris, pp. 34-46.

MEDLEY (Richard), « Europe's Next Big Idea. Strategy and Economics Point to a European Military », *Foreign Affairs*, Septembre-octobre 1999, Council of Foreign Relations, New York, pp. 18-22.

MEIERS (Franz-Josef), « La politique allemande de sécurité et de défense à la croisée des chemins », *Politique étrangère*, 1/2000, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 47-65.

MENDRAS (Henri), « Le « mal de Bodin » », *Le débat*, n°105, Mai-août 1999, Gallimard, Paris, pp. 71-89.

MENON (Anaud), « Les difficultés d'une identité européenne de défense », in BOENS (Bernard), DANDEKER (Christophe) (Dir.), *Les armées en Europe*, 1998, Ed. La Découverte, Paris, 1998, pp. 87-108.

MERCHET (Jean-Dominique), « La professionnalisation des armées », *Regards sur l'actualité*, n°281, mai 2002, La Documentation française, Paris, pp. 53-58.

MESSERVY-WHITING (Graham), « The Development of a Military Capability for the European Union », *Military Technology*, n°8, 2001, Bonn, pp. 81-89.

MEZZADRI (Sandra), « L'ouverture des marchés de la défense : enjeux et modalités », *Publications occasionnelles 12, Février 2000*, Institut d'études de sécurité-U.E.O., Paris, 37 p.

MICHELIS (Gianni de), « Défense européenne et défense de l'Europe », *Studia Diplomatica*, volume XLIV, n°4, 1991, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 37-40.

MILLON (Charles), « La France et la rénovation de l'Alliance Atlantique », *Revue de l'O.T.A.N.*, mai 1996, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 13- 15.

MILWARD (Alan S.), « Etats-nations et Communautés, le paradoxe de l'Europe », *Revue de synthèse*, n°4, 1990, Albin Michel, Paris, pp. 253-270.

MISSIROLI (Antonio), « E.U.-N.A.T.O. Cooperation in Crisis management: No Turkish Delight for E.S.D.P. », *Security Dialogue*, vol. 33, n°1, 2002, Oslo, pp. 9-26.

MISSIROLI (Antonio), « P.E.S.C., défense et flexibilité » *Cahiers de Chaillot,* n°38, février 2000, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 58 p.

MOENS (Alexander), « L'O.T.A.N. et la P.E.S.D. : le besoin d'un accord politique », Revue militaire canadienne, vol. 1, n°4, hiver 2000-2001, www.dnd.ca/fr/index.html.

MONTAUX (Isabelle), « La communautarisation du second et du troisième piliers du Traité de l'Union européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la C.I.G de 1996 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°408, mai 1997, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 335- 343.

MONTLUC (Bertrand de), « La décision Galileo », *Défense nationale*, juillet 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 16-20.

MONIER (Claude), « Renseignement et drone : une synergie d'avenir », *Défense nationale*, juillet 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 158-160.

MOREAU DEFARGES (Philippe), « La question du gouvernement européen », *Le débat*, n°118, Janvier-février 2002, Gallimard, Paris, pp. 78-89.

MOREAU DEFARGES (Philippe), « Quel gendarme mondial ? », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, Paris, pp. 28-40.

MORELLET (Jean), « Le principe de souveraineté de l'Etat et le droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1926, Pedone, Paris, pp. 104-119.

MOUTON (Jean-Denis), « La construction européenne et les mutations de l'Etat-nation », intervention au *Colloque sur les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, 6 au 8 novembre 1997, 16 p.

MOSCOVICI (Pierre), « Perspectives de l'Union européenne après le Conseil européen d'Helsinki », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°434, janvier 2000, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 5-6.

MULLER (Harald), « Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace », *Cahiers de Chaillot,* n°58, mars 2003, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, Paris, 108 p.

NIBBLET (Robin), « The European Disunion: Competing Visions of Integration », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, MIT Press, Cambridge, pp. 91-108.

NIVET (Bastien), « L'Union européenne et les Etats-Unis : la solidarité dissonante », *Les leçons du 11 septembre*, 2001, I.R.I.S., P.U.F., Enjeux stratégiques, Paris, pp. 123-129.

NERLICH (Uwe), « L'Allemagne - un pays comme les autres ? », *Politique étrangère*, 1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 99-116.

NERVIENS (Pierre des), « Les relations extérieures », *R.T.D.E.*, 33(4), octobre-décembre 1997, Dalloz, Paris, pp. 801-812.

NOUVEL (Yves), « La position du Conseil de Sécurité face à l'action militaire engagée par l'O.T.A.N. et ses Etats membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *A.F.D.I.*, volume XLV, 1999, C.N.R.S. Edition, Paris, pp. 292-307.

NOVOSSELOFF (Alexandra), « L'organisation politico-militaire de l'O.T.A.N. à l'épreuve de la crise du Kosovo », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, pp. 179-196.

NOWAK (Agnieszka), « L'Union en action : la mission de police en Bosnie », *Occasional Papers*, n°42, janvier 2003, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, Paris, 39 p.

O'HANLON (Michael), « Transforming N.A.T.O. : the role of European Forces », *Survival*, volume 39, n°3, automne 1997, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 5-15.

ORTEGA (Martin), « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot,* n°45, 2001, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.O., Paris, 84 p.

OUNAÏES (Abderraouf A.), « Les enjeux de l'Euro-Maghreb », *Défense nationale*, août-septembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 54-63.

PARMENTIER (Guillaume), « L'Union de l'Europe occidentale », *Relations internationales et stratégiques*, n°18, été 1995, P.U.F., Paris, pp.100-112.

PARMENTIER (Guillaume), « Redressing N.A.T.O.'s Imbalances », *Survival*, volume 42, n°2, été 2000, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 96-112.

PASCALLON (Pierre), « Plaidoyer pour un deuxième porte-avions », *Défense nationale*, avril 2002, Paris, pp. 43-52.

PASCO (Xavier), « Haute technologie spatiale et conflits », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, pp. 830-841.

PATTEN (Chris), « De l'intérêt national : regards sur l'Europe et les Etats-Unis », *Commentaire*, n°99, Automne 2002, Plon, Paris, pp. 557-564.

PATTEN (Chris), PERLE (Richard), « Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis », *Commentaire*, n°101, Printemps 2003, Plon, Paris, pp. 5-16.

PATTEN (Chris), « Souveraineté et démocratie. Réflexions d'une Britannique européen », *Commentaire*, n°92, hiver 200-2001, Plon, Paris, pp. 751-732.

PAZARTZIS (Photini), « La reconnaissance d'une « République yougoslave », la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine », *A.F.D.I.*, XLI, 1995, C.N.R.S. Edition, Paris, p. 281.

PECHSTEIN (Matthias), « Une personnalité internationale pour l'Union Européenne ? », *R.A.E.*, 1996, Alain M. Mys, Bruxelles, pp. 229-233.

PETIT (Yves), « Le traité d'Amsterdam et le financement de la P.E.S.C. », *Europe*, janvier 1998, Ed. Jurisclasseur, Paris, pp. 5-8.

PIANA (Claire), « The E.U.'s decision-making process in the common foreign and security policy: the case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, n°7, été 2002, Londres, pp. 209-226.

PIERUCCI (Andrea), « La Commission européenne et les lois de l'Union : un défi institutionnel », *Revue des Affaires Européennes*, n°1, 2001-2002, Edition Kluwer, Bruxelles, pp.50-60.

PIPOLO (Christophe), KEMPF (Olivier), « Le concept G.F.I.M. à l'heure de Prague », *Défense nationale*, n°12, décembre 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 93-104.

PLANTIN (Marie-Claude), « Une ambition française : la promotion française de l'U.E.O. comme bras armé d'une identité européenne de sécurité et de défense », *Arès*, volume 13, n°3, 1993, C.E.D.S.I., Grenoble, pp. 85-103.

PLIAKOS (Asteris D.), « La nature juridique de l'Union européenne », *R.T.D.E.*, avril-juin 1993, Dalloz, Paris, pp.187-224.

PNEVMATICOU (Lydia N.), « Les aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense », *Occasional Paper*, 31, novembre 2001, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 28 p.

POGNON (Céline), « Un système de renseignement pour l'Union européenne », *Défense nationale*, avril 2000, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 69-76.

POND (Elizabeth), « A New Constitution for the Old Continent? », *The Washington Quarterly*, automne 2001, MIT Press, Cambridge, pp. 29-40.

POND (Elizabeth), « Kosovo: Catalyst for Europe », *The Washington Quarterly*, automne 1999, MIT Press, Cambridge, pp. 77-92.

PONZANO (Paolo), « Le processus de décision dans l'Union européenne », *R.A.E.-L.A.E.*, n°1, 2001-2002, Edition Kluwer, Bruxelles, pp.5-15.

PRIEUR (Jean), « Contribution à la Convention pour l'Europe », *Commentaire*, n°100, hiver 2002-2003, Plon, Paris, pp. 861-868.

PUIG (Luis Maria de), « L'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'O.T.A.N. », *Revue de l'O.T.A.N.*, été 1998, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 6- 9.

RAUX (Jean), « De Nice à Laeken : pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne », *R.A.E.-L.A.E.*, n°1, 2001-2002, Alain M.Mys éditeur, Belgique, pp. 61-74.

RAYNAUD (Philippe), « L'Europe peut-elle avoir des frontières ? », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 179-181.

REMACLE (Eric), « De l'euro à la P.E.S.C., d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un « acteur » international », *A.F.R.I.*, 2000, Bruylant, Bruxelles, pp. 487-501.

REUTER (Paul), « L'origine du projet de Communauté européenne de défense, souvenirs et réflexions », *Mélanges René-Jan Dupuy, Humanité et droit international*, Pedone, Paris, 1991, pp. 241-248.

ROBERTS (Adam), « N.A.T.O.'s Humanitarian War over Kosovo », *Survival*, volume 41, n°3, automne 1999, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 102-123.

ROBIN (Gabriel), « La P.E.S.C. « bibelot d'insanité sonore » », *Commentaire*, n°86, printemps 1999, Plon, Paris, pp. 45-49.

ROBIN (Gabriel), « Les enjeux mondiaux de l'affaire du Kosovo », Défense nationale, juillet 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 41-44.

ROBIN (Gabriel), « Un concept en quête de substance : la défense européenne », *Défense nationale*, mars 1995, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 89-95.

RODMAN (Pater W.), « The Fallout from Kosovo », *Foreign Affairs*, volume 78, n°4, Council of Foreign Relations, New York, pp. 45-51.

RODRIGUES (Stéphane), « L'avenir de l'Union européenne en question(s) », *Cahiers de droit européen*, n°3-4, 2001, Bruylant, Bruxelles, pp. 301-311.

ROHATYN (Félix G.), « Etats-Unis, Europe : un partenariat nécessaire », *Le Débat*, n°126, septembre-octobre 2003, Gallimard, Paris, pp. 120-127.

ROSKIN (Michael G.), « The Emerging Europe : Power Configurations for the Next Century », *Parameters*, hiver 1999-2000, pp. 86-97.

ROUSSEAU (Dominique), « Pour une constitution européenne », *Le débat*, n°108, Janvier-février 2000, Gallimard, Paris, pp. 54-73.

RUGGIE (John Gerard), « Consolidating the European Pillar : The Key to N.A.T.O.'s Future », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, MIT Press, Cambridge, pp. 109-123.

RUHLE (Michael), « Imaginer l'O.T.A.N. en 2011 », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 49, n°3, automne 2001, Bruxelles, pp. 1-7.

RUTTEN (Maartje), « De Nice à Laeken, les textes fondamentaux de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n°50, avril 2002, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 148 p.

RUTTEN (Maartje), « De Saint-Malo à Nice, les textes fondamentaux de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n°51, avril 2002, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 134 p.

SACK (Jörn), « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *R.A.E.-L.E.A.*, n°1, 2001-2002, Alain M. Mys éditeur, Belgique, pp. 29-41.

SALMON (Trevor C.), « Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992 », *International Affairs*, volume 68, n°2, 1992, Londres, pp. 245-262.

SAUDER (Axel), « Les changements de la politique de défense française et la coopération franco-allemande », *Politique étrangère,* 1/96, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp.583-597.

SAURON (Jean-Luc), « La présidence de l'Union européenne : de mauvaises solutions pour un vrai problème ? », *Questions internationales*, n°1, mai-juin 2003, La Documentation française, Paris, pp. 84-90.

SAURON (Jean-Luc), ASSERAF (George), « Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°430, juillet-août 1999, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 441-447.

SCHAKE (Kori), BLOCH-LAINE (Amaya), GRANT (Charles), « Building a European Defence Capability », *Survival*, volume 41, n°1, printemps 1999, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 20-40.

SCHMIDT (Peter), « Le couple franco-allemand et la sécurité dans les années 90 : l'avenir d'une relation privilégiée », *Cahiers de Chaillot,* n°8, juin 1993, Institut d'Etudes de sécurité de l'U.E.O., Paris, 58 p.

SCHMIDT (Peter), « L'I.E.S.D. : séparable mais non séparée ? », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 48, n°1, printemps/été 2000, Bruxelles, pp. 12-15.

SCHMITT (Burkard), « L'Europe et la dissuasion nucléaire », *Occasional Paper*, 3, octobre 1997, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, p. 35.

SCHMITT (Burkard), DELPECH (Thérèse), DINGLI (Shen), FREEDMAN (Lawrence), GRAND (Camille), MANNING (Robert A.), MULLER (Harald), ROBERTS (Brad) et TRENIN (Dimitri), « Nucléaire : le retour d'un Grand Débat », *Cahiers de Chaillot*, n°48, Juillet 2001, Institut d'études de Sécurité, Paris, p. 121.

SCHUWIRTH (Rainer), « Attendre l'Engagement de capacités d'Helsinki », *Revue de l'O.T.A.N.*, automne 2002, Bruxelles, pp. 3-5.

SCELO (Maud), « Le Parlement européen face à l'avenir de l'Europe. De la Convention européenne à l'adoption d'une constitution pour l'Europe », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°462, octobre-novembre 2002, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 578-582.

SEDOUY (Jacques-Alain), « La royaume du Danemark et l'Europe », *Commentaire*, n°87, automne 1999, Plon, Paris, pp. 597-601.

SHARP (Jane M. O.), « Anglo-american Relations and Crisis in Yugoslavia », *Les notes de l'I.F.R.I.,* n°9, 1999, Paris, 82 p.

SILVA (Mario da), « La mise en œuvre du concept de Groupes de forces interarmées multinationales », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 46, n°4, hiver 1998, Bruxelles, pp. 16-19.

SLAMA (Alain-Gérard), « La Turquie en Europe : l'enjeu du siècle », *Commentaire*, n°101, printemps 2003, Plon, Paris, pp. 181-.183.

SLOAN (Stanley R.), « Burdensharing in N.A.T.O. The U.S and Transatlantic Burdensharing », *Les notes de l'I.F.R.I.*, n°12, 1999, Paris, 54 p.

SLOAN (Stanley R.), « Les Etats-Unis et la défense européenne », *Cahiers de Chaillot,* n°39, 2000, Institut d'études de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 39 p.

SOETENDORP (Ben), « La construction d'une défense européenne : émergence d'un défi politique et appels à résolution », *La revue internationale et stratégique*, n°48, Hiver 2002-3, P.U.F., Paris, pp. 117-128.

SOLANA (Javier), « La politique européenne de sécurité et de défense (P.E.S.D.) est devenue opérationnelle », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 457, avril 2002, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 213-215.

SOLANA (Javier), « N.A.T.O.'s Success in Kosovo », *Foreign affairs*, novembre-décembre 1999, Council of Foreign Relations, New York, pp. 115-120.

SOLANA (Javier), « Sommet de Washington : une Alliance résolue entre dans le XXième siècle, *Revue de l'O.T.A.N.*, printemps 1999, O.T.A.N., Bruxelles, pp. 9-11.

SOLANA (Javier), « Un moment déterminant pour l'O.T.A.N. : les décisions du Sommet de Washington et la crise du Kosovo », *Revue de l'O.T.A.N.*, volume 47, n°2, été 1999, Bruxelles, pp. 3-8.

STEIN (George), « The Euro-Corps and Future European Security Architecture », *European Security* , volume 2, été 1993, Londres, pp. 200-226.

SUR (Serge), « Aspects juridiques de l'intervention de pays membres de l'O.T.A.N. au Kosovo », *Défense nationale*, décembre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 44-63.

SUR (Serge), « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *Annuaire français de droit international*, XLV, 1999, C.N.R.S. édition, Paris, pp. 280-290.

SUR (Serge), « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'I.F.R.I.*, n°22, Paris, 2000.

SUREL (Yves), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 50, n°2, avril 2000, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 235-254.

TARDY (Thierry), « L'Union européenne et l'O.N.U. dans la gestion de crise : Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », *Recherches & Documents n° 32*, mai 2004, Fondation pour la Recherche Stratégique, 100 p.

THIBAUD (Paul), « Nation et Europe au XXème siècle : de la sacralisation négative à la sécularisation positive », *Politique étrangère*, 3-4, 2000, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 703-716.

TORELLI (Maurice), « La neutralité en question », *R.G.D.I.P.*, n°1, 1992, Pedone, Paris, pp. 5-43.

TOUCHARD (Georges-Eric), « Tensions conjoncturelles ou crise durable entre les Etats-Unis et la France », *Défense nationale*, juillet 2003, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 62-76.

TOULEMON (Robert), « La construction de l'Europe (1979-1999) », *Politique étrangère*, 3/1999, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 573-585.

TOULEMON (Robert), « Europe des Etats - Europe fédérale », *Politique étrangère*, n°3, 2002, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 631-646.

TREPPOZ (Armelle), « Les sujets du droit international public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue de droit public*, Tome 116, novembre-décembre 2000, Chevalier-Marescq, Paris, pp. 1629-1659.

TRILLO (Féderico), « La politique européenne de sécurité et de défense et la présidence espagnole de l'Union », *Défense Nationale*, n°2, février 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 15-23.

VAISSE (Maurice), « De l'Union Occidentale à l'O.T.A.N. », *Armées d'Aujourd'hui*, n°239, 1999, Armées d'Aujourd'hui, Paris, pp. 6-8.

VANACHTER (Jérôme), « La Finlande et « l'Initiative de la dimension nordique » : interdépendance et sécurité régionale », *A.F.R.I.*, 2002, Bruylant, Bruxelles, pp. 486-497.

VAN EEKELEN (Willem), « Western European Union and the Gulf Crisis », *Survival*, volume XXXII, n°6, novembre-décembre 1990, International Institute for Stragegic Studies, Londres, pp. 521-530.

VEDRINE (Hubert), « Que faire avec l'hyperpuissance ? », *Le débat*, n°125, mai-août 2003, Gallimard, Paris, pp. 4-16.

VERBEKE (Johan), « A new security concept for a new Europe », *Studia Diplomatica*, volume LI, n°3-4, 19998, Institut Royal des relations internationales, Bruxelles, pp. 125-139.

VERDERAME (Gianfranco), « Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure », *Revue du Marché Unique Européen*, 1/1999, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 15-29.

VERNET (Daniel), « Vers l'Europe de la défense », *Commentaire*, n°92, Hiver 2000-20001, Plon, Paris, pp.779-784.

VERNET (Daniel), « Le dilemme européen », *Commentaire*, n°100, Hiver 2002-2003, Plon, Paris, pp. 801-805.

VERRET (Denis), LECERF (Edouard), « L'Europe et ses moyens de défense en 2001 », *Défense nationale*, n°4, avril 2002, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 32-41.

VIGNES (Daniel), « Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien : permettre de réaliser la politique de défense commune », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°425, février 1999, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 77.83.

VIGNON (Jérôme), « Gouvernance européenne : Un livre blanc », *R.A.E.-L.A.E.*, n°2, 2001-2002, Edition Kluwer, Bruxelles, pp. 42-49.

VIMONT (Pierre), « Les enjeux de la crise du Kosovo pour l'Europe », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°429, juin 1999, Editions techniques et économiques, Paris, pp.369-371.

VIRIOT (Jean-Marie), « L'autonomie, clé de voûte d'une véritable défense européenne », *Défense nationale*, n°2, février 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 35-44.

VOELCKEL (Michel), « La construction juridique du corps européen : quelques remarques », *A.F.D.I.*, XLI, 1995, Editions du C.N.R.S., Paris, pp. 137-149.

WALCH (Jacques), « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », *Politique étrangère*, n°2, Avril-juin 2001, Centres d'études de politique étrangère, Paris, pp. 341-352.

WALCH (Jacques), « La mécanique des groupes de forces interarmées multinationaux (G.F.I.M.) », *Défense nationale*, n°1, janvier 1998, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 168-170.

WALCH (Jacques), « L'européanisation de l'O.T.A.N. », *Revue du Marché Commun*, n°407, avril 1997, Editions techniques et économiques, Paris, pp. 3-9.

WALCH (Jacques), « L'Europe de la défense après Washington et Cologne », *Défense nationale*, août-septembre 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 167-168.

WALCH (Jacques), « L'Europe et la Méditerranée », *Défense nationale*, février 2001, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 159-161.

WALCH (Jacques), « L'Union européenne et l'O.T.A.N. », *Défense nationale*, n°5, mai 1999, Comité d'études de défense nationale, Paris, pp. 172-174.

WALLACE (William), « Europe, the Necessary Partner », *Foreign Affairs*, mai-juin, Council of Foreign Relations, New York, 2001, pp. 16-34.

WALLACE (William), « Political Cooperation: Integration through Intergovernementalism », in WALLACE (Helene), WALLACE (William), WEBB (Carol) (eds.), Policy-making in the European Communities, 1983, Londres, p. 373.

WARUSFEL (Bertrand), « Le règlement communautaire sur les produits et technologies à double usage et sa mise en œuvre en France », *Droit et défense*, juillet 1995, Paris, pp. 53-57.

WOUTERS (Jan), NAERT (Frederik), « How Effective is the European Security Architecture? Lessons from Bosnia and Kosovo », *International and Comparative Law Quarterly*, volume 50, n°3, juillet 2001, pp. 540-576.

ZORGBIBE (Charles), « La France et l'O.T.A.N.: vers un retour dans l'organisation militaire intégrée? », *Revue politique et parlementaire*, vol. 104, n°1017-1018, mars-avril 2002, Paris, pp. 216-223.

DOCUMENTS OFFICIELS

Les déclarations et communiqués de la Présidence, du Conseil et du Conseil européen, les textes relatifs à la P.E.S.C./P.E.S.D. émanant du Parlement européen et de la Commission constituent la principale source documentaire et se retrouvent principalement dans le *Journal Officiel des Communautés européennes*, le *Bulletin de l'Union européenne*, *Politique étrangère de la France* et *Documents d'actualité internationale*.

DOCUMENTS DE L'UNION EUROPEENNE.

BROK (Elmar), « Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la P.E.S.C. », Rapport présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, A5-0340/2000 (C5-0255/2000-2000/2038 (INI)), résolution adoptée le 30 novembre 2000.

BROK (Elmar), « L'état actuel de la Politique européenne de sécurité et de défense », Proposition de résolution déposée au nom de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, 22 février 2002.

BROK (Elmar), « Rapport sur un accord inter-institutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen aux documents sensibles du Conseil sur la sécurité et la défense et sur les modifications à apporter au règlement (2002/2130(ACI)) », A5-0329/2002, Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 7 octobre 2002.

Conseil de l'Union européenne, « Politique européenne de sécurité et de défense-Contribution du Secrétaire général/Haut Représentant : cadre de référence pour la gestion de crises », Note de transmission du Secrétariat au Conseil, 13957/1/00 REV1, COSDP 71, Bruxelles, 30 novembre 2000.

Conseil de l'Union européenne, « Financement de la P.E.S.C./P.E.S.D. », Note de transmission de la présidence aux délégations, 11910/01, LIMITE, COSDP 226, Bruxelles, 17 septembre 2001.

LAMASSOURE (Alain), « La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres », Rapport présenté au nom de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, A5-0133/2002 (2001/2024 (INI)), résolution adoptée le 16 mai 2002.

RAPPORTS DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE.

AMORUSO (Francesco), « La position des Etats membres sur l'avenir de la dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense », Document C/1740, Paris, 17 mai 2001.

ARNAU NAVARRO (Francesco), « La dimension parlementaire dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne – Réponse aux questions parlementaires dans les pays de l'U.E.O. », Document 1780, Résolution 110 du 5 juin 2002.

BAKOYIANNI (Theodora), « Mise en œuvre des décisions du Sommet de Nice dans le domaine opérationnel de la politique européenne de sécurité et de défense », Document 1734, Résolution 686 du 19 juin 2001.

BAUMEL (Jacques), « La situation au Kosovo III : aspects militaires et de sécurité », Document 1688, Résolution 673 du 9 mai 2000.

BAUMEL (Jacques), « Organiser la sécurité en Europe – Aspects défense », Document 1510, Résolution 590 du 8 février 1996.

BAUMEL (Jacques), « Une politique européenne de défense », Document 1445, Résolution 566 du 17 novembre 1994.

BAUMEL (Jacques), « Une politique européenne de renseignement », Document 1517, Résolution 597 du 13 mai 1996.

BAUMEL (Jacques), « Une politique européenne de renseignement », Document 1500, 4 décembre 1995.

BLAAUW, « Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine », Document 1541, Résolution 600 du 15 octobre 1996.

CALLEJA (Carmen), « L'U.E.O., instrument européen de gestion des crises – Réponse au rapport annuel du Conseil », Document 1647, Résolution 647 du 18 mai 1999.

COX, « Le Sommet de l'O.T.A.N. et ses implications pour l'Europe », Document 1637, Résolution 643 du 15 mars 1999.

CREMA (Giovanni), « L'évolution de l'opinion publique en Europe en matière de sécurité et de défense après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 », Document 1781, Résolution 710 du 4 juin 2002.

DAVIS, « La professionnalisation des forces armées en Europe », Document 1669, Résolution 656 du 10 novembre 2000.

DE DECKER (Armand), « Les forces armées européenne », Document 1468, Résolution 578 du 12 juin 1995.

DE DECKER (Armand), « L'organisation des relations opérationnelles entre l'O.T.A.N., l'U.E.O. et l'U.E. », Document 1624, Résolution 633 du 9 novembre 1999.

EYSKENS (Mark), « La dimension parlementaire de la P.E.S.D. », Document 1752, Directive 116 du 18 octobre 2001.

GUIRADO, KASTELI, « L'Union de l'Europe occidentale », Document 1583, Directives 101 du 25 novembre 1997.

JOHNSTON, « Les enseignements à tirer du conflit yougoslave », Document 1395, Résolution 552 du 9 novembre 1993.

LEMOINE (Georges), « Renseignement européen : les nouveaux défis – Réponse au rapport annuel du Conseil », Document 1775, Résolution 707 du 4 juin 2002.

LIAPIS (Michael), « Les suites à donner aux décisions prises à Nice sur la P.E.S.D. et la mise au point définitive du projet de défense européenne », Document 1733, Résolution 684 du 18 juin 2001.

MARSHALL (Jim), « La Déclaration de Marseille du Conseil des ministres de l'U.E.O. », Document 1727, Avis 37 du 4 décembre 2000.

MARSHALL (Jim), « La politique de sécurité et de défense de l'Europe face au terrorisme international », Réponse au rapport annuel du Conseil, Document 1764, 3 décembre 2001.

MARSHALL (Jim), « Sécurité et défense : le défi pour l'Europe après Cologne », Document 1662, Résolution 653 du 19 octobre 1999.

MASSERET (Jean-Pierre), GÜLECK (Tayibe), « Les pays européens non membres de l'Union européenne et l'Europe de la défense », Réponse au rapport annuel du Conseil, Document 1779, 6 mai 2002.

MEALE (Alan), « Les équipements militaires pour la gestion européenne des crises », Réponse au rapport annuel, Document 1760, 5 décembre 2001.

PUIG (Luis Maria de), « Les incidences de l'inclusion de certaines fonctions de l'U.E.O. dans l'Union européenne », Réponse au rapport annuel du Conseil, Document 1689, 10 mai 2000.

RAPSON, « Les nouvelles missions des forces armées européennes et les capacités collectives nécessaires à leur accomplissement – Réponse au

rapport annuel du Conseil », Document 1687, Résolution 668 du 9 mai 2000.

RAPSON, « Mise en place des moyens et capacités de gestion de crise pour la P.E.C.S.D. – Réponse au rapport annuel du Conseil », Document 1715, Résolution 674 du 14 novembre 2000.

SCHLOTEN (Dieter), « La maîtrise des armements nucléaires, enjeux et perspectives pour la politique européenne commune de sécurité et de défense », Document 1716, Résolution 675 du 14 novembre 2000.

SQUARCIALUPI, « La diplomatie parlementaire : le rôle des Assemblées internationales », Document 1685, Résolution 670 du 9 mai 2000.

TOWNEND, « La situation au Kosovo », Document 1670, Résolution 663 du 10 novembre 2000.

TRONCHO (Mafalda), « Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à des forces armées engagées dans des missions internationales état de la législation », Document 1762, Résolution 108 du 4 décembre 2001.

URBAIN, « Le rôle opérationnel de l'U.E.O. », Document 1567, Résolution 610 du 13 mai 1997.

WILKINSON (John), « Contribution des Etats européens non membres de l'U.E. à la gestion militaire des crises », Document 1735, Résolution 687 du 19 juin 2001.

WILKINSON (John), « Les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme », Document 1783, Résolution 706 du 3 juin 2002.

WILKINSON (John), « Le transport stratégique aérien – Réponse au rapport annuel du Conseil », Document 1757, Résolution 700 du 5 décembre 2001.

ZIERER Benno), « Le Corps européen », Document 1400, Résolution 533 du 23 novembre 1993.

ZIERER (Benno), « Une force européenne de réaction aux crises – Réponse au rapport annuel du Conseil », Document 1668, Résolution 657 du 10 novembre 2000.

RAPPORTS DES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'O.T.A.N.

EEKELEN (Wim Van), « Les relations transatlantiques dans le domaine de la défense après le 11 septembre », Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Commission de la défense et de la sécurité, AV 183 DSC/TC (02) 2 rev 1, novembre 2002.

LAMERS (KARL A.), « Les conceptions de la sécurité de part et d'autre de l'Atlantique et de l'Atlantique et la contribution de l'Europe à l'Alliance », Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Commission politique, 60 PCTR 03 F, 24 avril 2003.

LELLOUCHE (Pierre), « La crise irakienne et son impact sur l'Alliance », Assemblée parlementaire de l'O.T.A.N., Commission de la défense et de la sécurité, 51 DSC 03F, 25 avril 2003.

Sélection de sites internet d'institutions de recherche et d'études sur les relations internationales et sur les problèmes de sécurité et de défense.

Atlantic Council of the United States: www.acus.org
Berlin Information-center for Transatlantic Security: www.bits.de
British American Security Information Council: www.basic.org
Canadian Institute of International Affairs: www.ciia.org
Center for Defense Information: www.cdi.org
Center for International Studies: www.cis.ethz.ch
Center for Strategic and International Studies: www.csis.org
Central Intelligence Agency : www.odci-gov/cia
Centre d'études et de recherches internationales : www.ceri-sciencespo.com
Centre d'études prospectives et d'informations internationales : www.cepii.fr
Centre for European Reform: www.cer.org.uk
Centre for Security Studies and Conflict Research: www.fsk.ethz.ch
Centre for Strategic and International Studies: www.csis.org.
Centre interdisciplinaire de recherches sur la paix et d'études stratégiques : www.ehess.fr/cirpes/
Centro de relaciones internationales y cooperation : www.cidob.es
Danish Institute of International Affairs: www.dupi.dk
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik : www.dgap.org
European Security Forum: www.eusec.org
Finnish Institute for Russian and East European Studies: www.rusin.fi
Fondation nationale des sciences politiques : www.sciences-po.fr
Fondation pour la recherche stratégique : www.frstrategie.org
Foreign Policy Association: www.foreignrelations.org
Geneva Centre for Security Policy: www.gcsp.ch
Hellenic Foundation for European and Foreign Policy: www.eliamep.gr
Institut de relations internationales et stratégiques : www.iris-France.org
Institut des hautes études de la défense nationale : www.ihedn.fr
Institut d'études de sécurité de l'Union européenne : www.iss-eur.org
Institut français des relations internationales: www.ifri.fr

Institut international de recherche sur la paix : www.sipri.se
Institut supérieur de l'armement et de la défense : www.isad.com.fr
Institut universitaire de Florence : www.iue.it
Istituto Affari Internazionali: www.iai.it
International Institute for Strategic Studies: www.iiss.org
National Defense University: www.ndu.edu
Netherlands Institute of International Relations: www.clingendael.nl
Rand's National Defense Research: www.rand.org
Royal United Services Institute for Defense: www.rusi.org
Stockholm International Peace Research Institute: www.sipri.se
The International Institute for Strategic Studies: www.iiss.uk
The Royal Institute of International Affairs: www.riia.org

Sites internet d'organisations internationales.

Institut d'études de sécurité de l'Union européenne : www.iss-eu.org
O.C.C.A.R. : www.occar-ea.org
O.N.U. : www.un.org
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : www.nato.int
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : www.osce.org
Parlement européen : www.europarl.eu.int
Union de l'Europe occidentale : www.weu.int
Union européenne : www.europa.eu.int

Sites internet des Ministères de la Défense des Etats de l'Union européenne.

Allemagne : www.bmvg.de
Autriche : www.bmlv.gv.at
Belgique : www.mil.be
Danemark : www.fmn.dk
Espagne : www.mde.es
Finlande : www.puolustusministerio.fi
France : www.defense.gouv.fr
Grèce : www.mod.gr

Irlande : www.defence.ie
Italie : www.difesa.it
Pays-Bas : www.mindef.nl
Portugal : www.mdn.gov.pt
Royaume-Uni : www.mod.uk
Suède : www.forsvar.regeringen.se

Sites internet des Parlements nationaux des Etats de l'Union européenne.

Allemagne : www.bundestag.de, www.bundesrat.de
Autriche : www.parlinkom.gv.at
Belgique : www.fed-parl.be
Danemark : www.folketinget.dk
Espagne : www.congreso.es, www.senado.es
Finlande : www.eduskunta.fi
France : www.parlement.fr, www.assemblee-nationale.fr, www.senat.fr
Grèce : www.parliament.gr
Irlande : www.irlgov.ie/oireachtas
Italie : www.parlamento.it
Luxembourg : www.chd.lu
Pays-Bas : www.parlement.nl, www.eerstekamer.nl
Portugal : www.parlamento.pt
Royaume-Uni : www.parliament.uk
Suède : www.riksdagen.se

ANNEXES

- Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, Saint-Malo, 4 décembre 1998.
- Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999.
- Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.
- Titre V de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

XXIème Sommet franco-britannique de Saint-Malo

DECLARATION FRANCO-BRITANNIQUE SUR LA DEFENSE EUROPEENNE

Saint-Malo - Vendredi 4 décembre 1998

(Source : ministère de la défense)

Les chefs d'Etat et de gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la France sont convenus de ce qui suit :

1.L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en œuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil Européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le Titre V du traité de l'Union Européenne.

2. A cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales.
Dans cette perspective, les engagements de défense collective auxquels ont souscrit les Etats membres (article 5 du Traité de Washington et article V du Traité de Bruxelles) devront être maintenus. En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union Européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance Atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres.
Les Européens devront agir dans le cadre institutionnel de l'Union Européenne (Conseil Européen, Conseil Affaires générales, et réunion des ministres de la défense).
Le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte la

variété des positions des pays européens. La diversité des situations des Etats au regard de l'OTAN devra être respectée.

3. Pour pouvoir prendre des décisions et , lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union Européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et l'évolution des ses rapports avec l'Union Européenne. A cet égard, l'Union Européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN).

4. L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte.

5. Nous sommes déterminés à unir nos efforts pour permettre à l'Union Européenne de progresser concrètement vers ses objectifs.

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

Conseil européen de Cologne

3 et 4 juin 1999

(www.europa.eu.int)

Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense

55. Le Conseil européen a poursuivi le débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et a formulé la déclaration figurant à l'annexe relative au développement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il salue le travail de la présidence allemande et approuve le rapport de la présidence figurant à l'annexe III, qui servira de base aux travaux futurs. Le Conseil européen invite la future présidence à poursuivre les travaux en vue de la présentation d'un nouveau rapport au Conseil européen d'Helsinki.

56. Le Conseil européen invite le Conseil "Affaires générales" à faire avancer les travaux sur tous les aspects de la sécurité en vue de renforcer et de mieux coordonner les instruments non militaires de réponse aux crises dont disposent l'Union et les Etats membres. Les réflexions pourraient porter sur la possibilité de créer un dispositif activable en cas de nécessité, qui permettrait de mettre en commun des ressources et des compétences civiles nationales et compléterait d'autres initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

ANNEXE III

DECLARATION DU CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE

CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE

1. Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Les travaux entrepris à l'initiative de la présidence allemande et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam nous permettent aujourd'hui de franchir une étape décisive.

Dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les "missions de Petersberg". A cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. L'Union européenne renforcera ainsi sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

2. Nous sommes persuadés que, pour remplir pleinement sa mission en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, l'Union européenne doit avoir à sa disposition les capacités et instruments appropriés. Nous nous engageons donc à améliorer l'efficacité des moyens militaires européens sur la base des capacités actuelles, qu'elles soient nationales,

binationales ou multinationales, et à renforcer nos propres capacités à cette fin. Cela requiert la poursuite d'un effort de défense soutenu, la mise en oeuvre des adaptations nécessaires et notamment le renforcement de nos capacités en matière de renseignement, de capacité de projection, de commandement et de contrôle. Cela exige également des efforts pour l'adaptation, l'entraînement et la mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales.

Nous reconnaissons aussi la nécessité d'accomplir des efforts soutenus pour renforcer la base industrielle et technologique de la défense, que nous souhaitons compétitive et dynamique. Nous sommes déterminés à favoriser la restructuration des industries européennes de défense dans les Etats concernés. Avec les industriels, nous oeuvrerons à une collaboration plus étroite et plus efficace des industries de défense. Nous chercherons à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture des armements, de la façon que les Etats membres jugeront appropriée.

3. Nous nous félicitons des résultats des travaux du sommet de l'OTAN tenu à Washington en ce qui concerne le soutien apporté au processus lancé par l'Union européenne et la confirmation du fait qu'un rôle plus affirmé de l'Union européenne dans la prévention des conflits et la gestion des crises contribuera à la vitalité d'une Alliance rénovée. Dans la mise en oeuvre de ce processus lancé par l'Union européenne, nous veillerons à assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'Union européenne et l'OTAN.

Notre intention est de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne, grâce auquel les Etats membres de l'Union, tant ceux qui sont membres de l'OTAN que les neutres et les non-alliés, pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'Union européenne.

Nous mettrons en place des arrangements qui permettent aux alliés et partenaires européens non membres de l'Union européenne de prendre part dans toute la mesure du possible à cette entreprise.

4. Par conséquent, nous approuvons et adoptons le rapport élaboré par la présidence allemande, qui traduit le consensus des Etats membres.

5. Nous sommes maintenant résolus à entrer dans une nouvelle étape de la construction de l'Union européenne. A cette fin, nous chargeons le Conseil "Affaires générales" de préparer les conditions et mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs, et notamment de définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg. A cet égard, notre objectif est d'adopter les décisions nécessaires d'ici la fin de l'an 2000. Dans cette éventualité, l'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission. Les différentes situations des Etats membres en matière de garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées. L'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres.

Nous invitons donc la présidence finlandaise à poursuivre les travaux dans le cadre du Conseil "Affaires générales" sur la base de la présente déclaration et du rapport de la présidence au Conseil européen se réunissant à Cologne. Nous attendons avec intérêt un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la présidence finlandaise destiné au Conseil européen d'Helsinki.

Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense

1. Introduction

Le traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur le 1er mai, prévoit le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la définition progressive d'une politique européenne de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE. Le traité prévoit aussi la possibilité d'intégrer l'UEO dans l'Union européenne si le Conseil européen en décide ainsi.

Le Conseil européen de Vienne s'est félicité du nouvel élan qui a été imprimé au débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il a estimé que la PESC doit s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on veut que l'Union européenne soit en mesure de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. Il s'est en outre félicité de la déclaration franco-britannique faite à Saint-Malo le 4 décembre 1998. Le Conseil européen a invité la présidence allemande à poursuivre ce débat et a décidé de réexaminer cette question lors de sa réunion de Cologne. A cette fin, les ministres des affaires étrangères se sont penchés sur cette question lors de la réunion informelle qu'ils ont tenue à Reinhartshausen les 13 et 14 mars et lors de la session du Conseil "Affaires générales" du 17 mai.

Les participants au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington se sont félicités du nouvel élan qui a été imprimé par le traité d'Amsterdam au renforcement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et ont confirmé que le renforcement du pilier européen contribuerait à assurer la vitalité de l'Alliance au XXIème siècle. Les participants au

sommet ont en outre insisté sur le fait que la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, telle que le traité d'Amsterdam la préconise, serait compatible avec la politique de sécurité et de défense commune instaurée dans le cadre du traité de Washington. Ce processus se traduira par une complémentarité, une coopération et une synergie accrues.

Le Conseil des ministres de l'UEO a également discuté de cette question les 10 et 11 mai, sur la base des réflexions informelles qui ont été engagées lors du Conseil de Rome. Les Etats membres s'efforceront d'agir conformément aux conclusions de l'étude que l'UEO a entreprise sur les capacités de défense européenne.

2. Principes directeurs

L'objectif est de renforcer la PESC en se dotant d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Cela suppose une capacité d'action autonome s'appuyant sur des capacités militaires crédibles ainsi que des instances et des procédures de décision appropriées. Les décisions d'intervention seraient prises dans le cadre de la PESC, selon des procédures appropriées de façon à refléter la nature spécifique des décisions dans ce domaine. Le Conseil de l'Union européenne serait donc en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des instruments politiques, économiques et militaires à sa disposition pour répondre à des situations de crise. L'Union européenne est résolue à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, comme le prévoient les dispositions de l'article 11 du TUE.

Le traité d'Amsterdam incorpore dans le traité les missions dites de Petersberg ("missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix").

L'essentiel de nos efforts devrait donc viser à ce que l'Union européenne dispose des capacités (notamment militaires) nécessaires et des structures appropriées lui permettant de prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg. Il s'agit là du domaine dans lequel l'Europe doit de toute urgence se doter d'une capacité d'action. La mise sur pied d'une capacité européenne militaire de gestion des crises doit être considérée comme une activité relevant de la PESC (titre V du traité UE) et comme un élément de la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE.

L'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de ses membres. Les engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles seront maintenus en tout état de cause pour les Etats membres parties à ces traités. La politique de l'Union n'affecte pas la spécificité de la politique en matière de sécurité et de défense de certains Etats membres.

3. Prise de décisions

En ce qui concerne la prise de décisions par l'Union européenne dans le domaine de la politique en matière de sécurité et de défense, il faut prendre les dispositions nécessaires

pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'Union européenne, de sorte que l'Union européenne puisse décider et conduire ces opérations de manière efficace.

En outre, l'Union européenne aura besoin d'un dispositif d'analyse des situations, de sources de renseignements et de moyens lui permettant d'assurer une planification stratégique adéquate.

Cela peut nécessiter en particulier :

- des sessions régulières (ou ad hoc) du Conseil "Affaires générales", auxquelles participeront, si cela est nécessaire, les ministres de la défense ;

- un organe permanent à Bruxelles (comité politique et de sécurité) composé de représentants compétents en matière politico-militaire ;

- un comité militaire de l'UE composé de représentants militaires et chargé de formuler des recommandations destinées au comité politique et de sécurité ;

- un état-major de l'UE, avec un centre de situation ;

- d'autres ressources telles qu'un centre satellitaire ou un institut d'études de sécurité.

Il est possible que d'autres questions institutionnelles doivent être traitées.

Les décisions concernant des missions de gestion des crises, en particulier les décisions qui ont des implications militaires ou en matière de défense, devront être prises conformément à l'article 23 du traité sur l'Union européenne. Les Etats membres conserveront en toutes circonstances le droit de décider des conditions du déploiement de leurs forces nationales et d'en fixer le moment.

4. Mise en oeuvre

Pour ce qui est des moyens militaires, il faut que les Etats membres mettent en place d'autres forces (y compris leurs états-majors) qui soient également conçues pour des opérations de gestion de crises, sans duplication inutile. Les principales caractéristiques comprennent : la capacité de projection, la soutenabilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la mobilité.

Pour mener concrètement les opérations conduites par l'UE, l'Union européenne devra déterminer, en fonction des circonstances, si elle opte :

- pour des opérations conduites par l'UE, avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN ou

- pour des opérations conduites par l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN.

Pour les opérations qu'elle mènera sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, l'UE pourrait utiliser des moyens nationaux ou multinationaux européens, préalablement

identifiés par les Etats membres. Pour cela, il faudra utiliser soit des structures de commandement nationales prévoyant une représentation multinationale au sein des quartiers généraux, soit se servir des structures de commandement qui existent au sein de forces multinationales. Il sera nécessaire de prévoir d'autres mesures pour renforcer la capacité des forces européennes multinationales et nationales afin de faire face à des situations de crise.

Pour les opérations conduites par l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN, y compris les dispositifs européens de commandement, il faudrait mettre l'accent essentiellement sur les aspects suivants :

- mise en oeuvre des arrangements fondés sur les décisions de Berlin de 1996 et sur les décisions prises lors du sommet de l'OTAN à Washington, en avril 1999 ;

- les autres arrangements prévus par l'OTAN lors de son sommet de Washington devraient porter en particulier sur :

- l'accès garanti de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN susceptibles de contribuer à la planification militaire des opérations conduites par l'UE ;

- la présomption de disponibilité au profit de l'UE de moyens communs et de capacités de l'OTAN qui auront été préalablement identifiés pour être utilisés dans des opérations dirigées par l'UE.

5. Modalités de participation et de coopération

Pour que la création d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense soit une réussite, les éléments suivants devront notamment être assurés:

- la possibilité pour tous les Etats membres de l'UE, y compris les membres non alliés, de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'UE ;

- des arrangements satisfaisants pour que les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE puissent être associés de la manière la plus large possible aux opérations conduites par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UEO ;

- des dispositions pour garantir que tous les participants à une opération conduite par l'UE aient les mêmes droits quant à la conduite de cette opération, sans préjudice du principe de l'autonomie de décision de l'UE, notamment du droit du Conseil d'examiner et de statuer sur les questions de principe et de politique ;

- la nécessité d'assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'UE et l'OTAN ;

- l'étude des moyens offrant aux partenaires associés de l'UEO la possibilité d'y participer.

CONSEIL EUROPEEN D'HELSINKI

10 ET 11 DECEMBRE 1999

CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE

(www.europa.eu.int)

II. POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE

25. Le Conseil européen adopte les deux rapports de la présidence (cf. annexe IV) sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense.

26 L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union reconnaît que le Conseil de sécurité des Nations Unies est l'instance à laquelle il appartient en premier de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

27. Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une année européenne.

28. Se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit :

- - coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;

- - de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique;

- - des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les Etats membres de l'UE ;

- - des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres Etats concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;

- - un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les Etats membres.

29. Le Conseil européen invite la prochaine présidence, en association avec le Secrétaire général/Haut Représentant, à accorder la priorité à la poursuite, au sein du Conseil "Affaires générales", des travaux relatifs à tous les volets de ces rapports, y compris la prévention des conflits et la création d'un comité pour la gestion civile des crises. La prochaine présidence est invitée à élaborer un premier rapport sur l'évolution de la situation pour le Conseil européen de Lisbonne et, à l'attention du Conseil européen de Feira, un rapport d'ensemble contenant des recommandations et des propositions appropriées, ainsi que des éléments de réponse à la question de savoir si une modification des traités est jugée nécessaire ou non. Le Conseil "Affaires générales" est invité à entamer la mise en œuvre de ces décisions en instituant au sein du Conseil, à compter de mars 2000, les organes et les structures intérimaires convenus, conformément aux dispositions actuelles du traité.

ANNEXE IV

RAPPORTS DE LA PRESIDENCE POUR LE CONSEIL EUROPEEN D'HELSINKI CONCERNANT "LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE" ET "LA GESTION NON MILITAIRE DES CRISES PAR L'UNION EUROPEENNE"

En réponse au mandat que le Conseil européen de Cologne lui a confié, la présidence s'est fixé pour objectif premier de renforcer la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense en faisant avancer les travaux concernant les aspects militaires et non militaires de la gestion des crises. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les dispositions du traité sur l'Union européenne ainsi que sur les principes directeurs arrêtés à Cologne, que les Etats membres ont réaffirmés.

Ces travaux ont donné lieu à *deux rapports distincts sur l'état d'avancement des travaux,* destinés au Conseil européen. Ces rapports, conçus pour être complémentaires, proposent des mesures concrètes et donnent des orientations pour les travaux futurs afin que les décisions nécessaires soient prises avant la fin de l'an 2000 en vue d'atteindre les objectifs fixés à Cologne. Durant la présidence portugaise, la question de savoir si une modification du traité est nécessaire ou non sera examinée.

Afin d'assumer leurs responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg, les Etats membres ont décidé, à cette fin, de développer des capacités militaires plus efficaces et d'établir de nouvelles structures politiques et militaires. A cet égard, il s'agit pour l'Union d'avoir la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires sous sa direction face à des crises internationales.

Afin également d'assumer ces responsabilités, l'Union entend améliorer et utiliser plus efficacement les moyens à sa disposition pour la gestion civile des crises, pour laquelle l'Union et les Etats membres ont d'ores et déjà une expérience considérable. Une large place sera accordée à la capacité de réagir rapidement.

Toutes ces mesures seront prises à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune ; elles renforceront et étendront le rôle global de l'Union sur la scène internationale. L'Union européenne sera en mesure, grâce au renforcement et à la coordination des instruments militaires et civils de réponse aux crises, de recourir à l'ensemble des instruments qui vont des activités diplomatiques aux opérations civiles de maintien de l'ordre et aux opérations militaires de gestion des crises, en passant par l'aide humanitaire et les mesures économiques.

L'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises.

Le développement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense se fera sans préjudice des engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles, qui seront préservés pour les Etats membres parties à ces traités. De même, ce développement n'affectera pas la spécificité de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres.

De nouvelles mesures seront prises pour assurer une concertation, une coopération et une transparence pleines et mutuelles entre l'UE et l'OTAN.

L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle coopérera, dans le respect des principes et des objectifs de la Charte de l'OSCE pour la sécurité européenne, avec les Nations Unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, dans un esprit de synergie, à la promotion de la stabilité, l'alerte rapide, la prévention des conflits, la gestion des crises ainsi qu'aux efforts de reconstruction après-conflits.

ANNEXE 1 à L'ANNEXE IV

RAPPORT SUR L'ETAT DES TRAVAUX ETABLI PAR LA PRESIDENCE POUR LE CONSEIL EUROPEEN D'HELSINKI CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE

Introduction

Rappelant les principes directeurs arrêtés à Cologne, l'Union européenne devrait être en mesure d'assumer ses responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg.

L'Union européenne devrait disposer, à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires en réponse à des crises internationales. L'action de l'Union sera menée conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et aux principes et objectifs de la Charte de l'OSCE pour la sécurité européenne. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A cette fin, un accord est intervenu sur ce qui suit :

Un grand objectif commun européen sera adopté de sorte que des moyens militaires prêts à être déployés et des objectifs collectifs de capacités en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de capacité de projection seront mis au point rapidement, et ce grâce à la coordination volontaire des efforts nationaux et multinationaux, afin de mener à bien l'ensemble des missions dites de Petersberg.

De nouveaux organes politiques et militaires seront établis au sein du Conseil pour permettre à l'Union européenne de prendre les décisions sur les opérations de Petersberg qu'elle dirige et pour assurer, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique nécessaires de ces opérations.

Des principes de coopération seront agréés avec des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE et avec d'autres partenaires européens, pour la gestion militaire de crise dirigée par l'UE, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union.

La volonté de mener à bien les missions de Petersberg requerra des Etats membres d'améliorer leurs moyens militaires nationaux et multinationaux, ce qui, parallèlement, renforcera, lorsqu'il y a lieu, les capacités de l'OTAN et augmentera l'efficacité de l'action du Partenariat pour la paix (PpP) en faveur de la sécurité européenne.

Lors de la présentation du présent rapport, la présidence a pris note de ce que le Danemark renvoyait au Protocole n° 5 du traité d'Amsterdam sur la position du Danemark.

Capacités militaires pour accomplir les missions de Petersberg

Les Etats membres rappellent les engagements qu'ils ont pris à Cologne et leur détermination à donner à l'UE les capacités appropriées qui lui permettront, sans duplication inutile, d'entreprendre l'ensemble des missions définies à Petersberg à l'appui de la PESC. Ces capacités leur permettront de conduire efficacement des opérations dirigées par l'UE et, pour ceux qui sont concernés, de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN et dirigées par l'OTAN. Des capacités européennes plus efficaces seront développées sur la base de capacités nationales, binationales et multinationales existantes, qui seront réunies pour des opérations de gestion de crise menées par l'UE avec ou sans l'appui des moyens et des capacités de l'OTAN. Une attention toute particulière sera accordée aux moyens nécessaires pour assurer une gestion efficace des crises : capacité de projection, viabilité, interopérabilité, flexibilité, mobilité, capacité de survivre et capacité de commandement et de contrôle, en tenant compte des résultats de l'audit de l'UEO sur les capacités et les moyens disponibles et leurs implications pour les opérations dirigées par l'UE.

Afin de développer les capacités européennes, les Etats membres se sont fixé comme objectif global d'être en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam, y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Les Etats membres devraient être en mesure de déployer de telles forces dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et, dans ce cadre, de fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ils devront en outre être en mesure de soutenir un tel déploiement de forces pendant au moins une année. Cela nécessitera de disposer d'unités déployables additionnelles (et de moyens de soutien) à un degré de disponibilité moindre pour fournir les relèves des forces initialement déployées.

Les Etats membres ont également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique, domaines également identifiés par l'audit de l'UEO. Ils se félicitent à cet égard des décisions allant en ce sens déjà annoncées par certains Etats membres :

- développer et coordonner des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide ;

- ouvrir les Etats-majors nationaux interarmées existants à des officiers provenant d'autres Etats membres ;

- renforcer les capacités de réaction rapide des forces multinationales européennes existantes ;

- préparer l'établissement d'un commandement européen du transport aérien ;

- accroître le nombre des troupes prêtes à être déployées ;

- renforcer les capacités de transport maritime stratégiques.

Le Conseil "Affaires générales", avec la participation des ministres de la Défense, élaborera l'objectif global et les objectifs de capacité. Il élaborera une méthode de consultation grâce à laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir ces objectifs et par laquelle chaque Etat membre pourra définir sa contribution nationale, reflétant ainsi la volonté politique et la détermination des Etats membres d'atteindre ces objectifs. Cela comportera aussi un examen régulier des progrès réalisés. Les Etats membres utiliseront en outre les procédures de planification existantes en matière de défense, y compris, si cela est approprié, celles de l'OTAN et du processus de planification et de révision (PARP) du Partenariat pour la paix (PpP). Ces objectifs et ceux découlant, pour les pays concernés, de l'initiative de l'OTAN sur les capacités de défense (ICD) se renforceront mutuellement.

Les Etats européens membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE, ainsi que d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne, seront invités à contribuer à cette amélioration des capacités militaires européennes. Cela renforcera l'efficacité des opérations militaires dirigées par l'UE et contribuera directement, pour les pays concernés, à l'efficacité et à la vitalité du pilier européen de l'OTAN.

Les Etats membres se félicitent des progrès réalisés récemment en vue de la restructuration des industries européennes de défense, ce qui constitue un pas important en avant. Ces efforts contribuent à renforcer la base technologique et industrielle de la défense européenne. Une telle évolution appelle à un renforcement des efforts pour chercher à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture d'armements, dans la mesure où les Etats membres l'estiment approprié.

Prise de décisions

Le Conseil arrête la politique concernant la participation de l'Union à toutes les phases et dans tous les aspects de la gestion des crises, et prend notamment la décision de mener les missions de Petersberg conformément à l'article 23 du traité UE. Les décisions prises à l'intérieur du cadre institutionnel unique respecteront les compétences de la Communauté européenne et garantiront la cohérence interpiliers, conformément à l'article 3 du traité UE.

Tous les Etats membres sont habilités à participer pleinement et sur un pied d'égalité à toutes les décisions et délibérations du Conseil et des organes du Conseil portant sur les opérations dirigées par l'UE. L'engagement par les Etats membres de moyens nationaux dans de telles opérations relèvera de leur décision souveraine. Les Etats membres participeront au comité ad hoc des contributeurs conformément aux dispositions prévues au paragraphe 24.

Les ministres de la défense seront impliqués dans la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSD) ; ainsi, lorsque le Conseil "Affaires générales" examinera des questions liées à cette dernière, les ministres de la défense y participeront, s'il y a lieu, afin de donner des orientations en matière de défense.

Au sein du Conseil, seront créés les nouveaux organes politiques et militaires *permanents* suivants :

a) - Un comité politique et de sécurité (COPS) permanent, siégeant à Bruxelles, sera composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs. Il traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PECSD, conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. A cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le COPS adressera également des directives au comité militaire.

b) - Le Comité militaire (CM) sera composé des chefs d'Etat-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CM se réunira au niveau des chefs d'Etat-major des armées en tant que de besoin. Ce comité donnera des avis militaires et formulera des recommandations destinées au COPS et fournira des directives militaires à l'Etat-major. Le président du CM assistera aux sessions du Conseil lorsque celui-ci aura à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

c) - L'Etat-major (EM), au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECSD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE. L'Etat-major sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

A titre *provisoire*, les instances ci-après seront mises en place au sein du Conseil à compter du 1er mars 2000 :

a) - Dans le strict respect des dispositions du traité, le Conseil créera un Comité politique et de sécurité permanent intérimaire au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs. Cet organe sera chargé, d'une part, d'assurer, sous la supervision du Comité politique, le suivi du Conseil européen d'Helsinki, en élaborant des recommandations sur le fonctionnement futur de la PECSD et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESC, en relation étroite avec le SG/HR.

b) - Un organe intérimaire composé de représentants militaires des chefs d'Etat-major des armées des Etats membres est institué afin de donner au Comité politique et de sécurité intérimaire, en tant que de besoin, des avis militaires.

c) - Le Secrétariat du Conseil sera renforcé par des experts militaires détachés par les Etats membres afin de contribuer aux travaux relatifs à la PECSD et de constituer le noyau du futur Etat-major.

Le Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR), en assistant le Conseil, a une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et à la cohérence de la PESC et à la mise au point de la politique commune en matière de sécurité et de défense. Conformément au TUE, le SG/HR contribuera à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique.

Au cours de la période intérimaire, le SG/HR, Secrétaire général de l'UEO, devra exploiter pleinement les capacités de l'UEO afin de conseiller le Conseil conformément à l'article 17 du TUE.

Consultation et coopération avec des pays non membres de l'UE et avec l'OTAN

L'Union assurera le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec l'OTAN et ses membres ne faisant pas partie de l'UE, avec d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE, ainsi qu'avec d'autres éventuels partenaires dans la gestion des crises dirigée par l'UE, en respectant pleinement l'autonomie de décision de l'UE et le cadre institutionnel unique de l'Union.

Des structures appropriées seront mises en place afin de permettre dialogue et échanges d'informations avec les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE et d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE sur des questions liées à la politique de sécurité et de défense et à la gestion des crises. En cas de crise, ces structures permettront la tenue de consultations pendant la période précédant une décision du Conseil.

En cas de décision prise par le Conseil de lancer une opération, les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent, s'il s'agit d'une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Ils seront invités, sur décision du Conseil, à participer à des opérations pour lesquelles l'UE n'a pas recours aux moyens de l'OTAN.

D'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE pourront aussi être invités par le Conseil à participer à des opérations dirigées par l'UE, une fois que le Conseil aura décidé de lancer de telles opérations.

La Russie, l'Ukraine et d'autres Etats européens participant à un dialogue politique avec l'Union et d'autres Etats intéressés pourront être invités à participer aux opérations dirigées par l'UE.

Tous les Etats ayant confirmé leur participation à une opération dirigée par l'UE par le déploiement de forces militaires significatives auront les mêmes droits et obligations que les Etats membres participants de l'UE, quant à la conduite au jour le jour de cette opération.

Dans le cas d'une opération dirigée par l'UE, un comité ad hoc de contributeurs sera créé afin d'assurer la conduite au jour le jour de l'opération. Tous les Etats membres de l'UE ont le droit de participer à ce comité ad hoc, qu'ils prennent ou non part à l'opération, mais seuls les Etats contributeurs participeront à la conduite au jour le jour de cette opération.

Le Conseil, après la tenue de consultations entre les Etats participants au sein du Comité des contributeurs, prend la décision de mettre fin à une opération.

Des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines entre l'UE et l'OTAN seront mises en oeuvre. Dans un premier temps, les

relations seront informelles et se concrétiseront par des contacts entre le SG/HR pour la PESC et le Secrétaire général de l'OTAN.

Mesures de suivi confiées à la présidence portugaise

La présidence portugaise est invitée, avec le Secrétaire général/Haut représentant, à poursuivre les travaux, au sein du Conseil "Affaires générales", sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. La présidence portugaise est invitée, en outre, à faire rapport au Conseil européen de Feira sur les progrès accomplis, notamment par :

a) - des recommandations sur le développement institutionnel au sein de l'UE des nouveaux organes politiques et militaires permanents liés à la PECSD, qui tiennent compte du document concernant les "organes militaires dans l'Union européenne, la planification et la conduite des opérations menées par l'UE" ainsi que d'autres contributions ;

b) - des propositions relatives aux arrangements appropriés devant être conclus par le Conseil en ce qui concerne des modalités de consultation et/ou de participation permettant aux Etats tiers concernés de contribuer aux opérations militaires de gestion des crises dirigées par l'UE ;

c) - des propositions sur des principes de consultation avec l'OTAN sur les questions militaires et des recommandations sur le développement de modalités applicables aux relations entre l'UE et l'OTAN, afin de permettre une coopération sur la réponse militaire appropriée à apporter en cas de crise, conformément à ce qui a été arrêté à Washington et à Cologne.

d) - une indication si une modification du traité est ou non jugée nécessaire.

Europa EUR-Lex

VERSION CONSOLIDÉE

DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Journal officiel n°C 325 du 24 décembre 2002

TITRE V

DISPOSITIONS CONCERNANT UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Article 11

1. L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies,

- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes,

- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures,

- la promotion de la coopération internationale,

- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil veille au respect de ces principes.

Article 12

L'Union poursuit les objectifs énoncés à l'article 11:

- en définissant les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune,

- en décidant des stratégies communes,

- en adoptant des actions communes,

- en adoptant des positions communes,

- et en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique.

Article 13

1. Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.

2. Le Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants.

Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres.

3. Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.

Le Conseil recommande des stratégies communes au Conseil européen et les met en œuvre, notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes.

Le Conseil veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

Article 14

1. Le Conseil arrête des actions communes. Celles-ci concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée.

2. S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révise les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue.

3. Les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

4. Le Conseil peut demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée relative à la politique étrangère et de sécurité commune pour assurer la mise en œuvre d'une action commune.

5. Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, en cas de nécessité, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil.

6. En cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. L'État membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil.

7. En cas de difficultés majeures pour appliquer une action commune, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de l'action ni nuire à son efficacité.

Article 15

Le Conseil arrête des positions communes. Celles-ci définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes.

Article 16

Les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions.

Article 17

1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens du présent article 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.

La 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.

2. Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

3. Les décisions ayant des implications dans le domaine de la défense dont il est question au présent article sont prises sans préjudice des politiques et des obligations visées au paragraphe 1, deuxième alinéa.

4. Le présent article ne fait pas obstacle au 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 contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.

5. En vue de promouvoir la réalisation des objectifs définis au présent article, les dispositions de celui-ci seront réexaminées conformément à l'article 48.

Article 18

1. La présidence représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune.

2. La présidence a la responsabilité de la mise en œuvre des décisions prises en vertu du présent titre; à ce titre, elle exprime, en principe, la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

3. La présidence est assistée par le secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune.

4. La Commission est pleinement associée aux tâches visées aux paragraphes 1 et 2. Dans l'exercice de ces tâches, la présidence est assistée, le cas échéant, par l'État membre qui exercera la présidence suivante.

5. Le Conseil peut, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières.

Article 19

1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes.

Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes.

2. Sans préjudice du paragraphe 1 et de l'article 14, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Les États membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies.

Article 20

Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil.

Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations, en procédant à des évaluations communes et en contribuant à la mise en œuvre des dispositions visées à l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne.

Article 21

La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article 22

1. Chaque État membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil.

2. Dans les cas exigeant une décision rapide, la présidence convoque, soit d'office, soit à la demande de la Commission ou d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil.

Article 23

1. Les décisions relevant du présent titre sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité. Les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent plus du tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'article 205, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:

- lorsque, sur la base d'une stratégie commune, il adopte des actions communes et des positions communes ou qu'il prend toute autre décision.

- lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune.

- lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 18, paragraphe 5.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

Les voix des membres du Conseil sont affectées de la pondération prévue à l'article 205, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne. Pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins soixante-deux voix, exprimant le vote favorable d'au moins dix membres.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

3. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

Article 24

1. Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs États ou organisations internationales en application du présent titre, le Conseil peut autoriser la présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil sur recommandation de la présidence.

2. Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur une question pour laquelle l'unanimité est requise pour l'adoption de décisions internes.

3. Lorsque l'accord est envisagé pour mettre en œuvre une action commune ou une position commune, le Conseil statue à la majorité qualifiée conformément à l'article 23, paragraphe 2.

4. Les dispositions du présent article sont également applicables aux matières relevant du titre VI. Lorsque l'accord porte sur une question pour laquelle la majorité qualifiée est requise pour l'adoption de décisions ou de mesures internes, le Conseil statue à la majorité qualifiée conformément à l'article 34, paragraphe 3.

5. Aucun accord ne lie un État membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles; les autres membres du Conseil peuvent convenir que l'accord est néanmoins applicable à titre provisoire.

6. Les accords conclus selon les conditions fixées par le présent article lient les institutions de l'Union.

Article 25

Sans préjudice de l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission.

Dans le cadre du présent titre, le comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, sans préjudice de l'article 47.

Article 26

Le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assiste le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers.

Article 27

La Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article 27 A

1. Les coopérations renforcées dans l'un des domaines visés dans le présent titre ont pour but de sauvegarder les valeurs et de servir les intérêts de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale. Elles respectent:

- les principes, les objectifs, les orientations générales et la cohérence de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les décisions prises dans le cadre de cette politique,

- les compétences de la Communauté européenne, et

- la cohérence entre l'ensemble des politiques de l'Union et son action extérieure.

2. Les articles 11 à 27 et les articles 27 B à 28 s'appliquent aux coopérations renforcées prévues par le présent article, sauf dispositions contraires de l'article 27 C et des articles 43 à 45.

Article 27 B

Les coopérations renforcées en vertu du présent titre portent sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune. Elles ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Article 27 C

Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée en vertu de l'article 27 B adressent une demande en ce sens au Conseil.

La demande est transmise à la Commission et, pour information, au Parlement européen. La Commission donne son avis notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les politiques de l'Union. L'autorisation est accordée par le Conseil, statuant conformément à l'article 23, paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, dans le respect des articles 43 à 45.

Article 27 D

Sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission, le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, veille en particulier à ce que le Parlement européen et tous les membres du Conseil soient pleinement informés de la mise en œuvre des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article 27 E

Tout État membre qui souhaite participer à une coopération renforcée instaurée en vertu de l'article 27 C notifie son intention au Conseil et informe la Commission. La

Commission transmet un avis au Conseil dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la notification. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception de la notification, le Conseil statue sur la demande ainsi que sur d'éventuelles dispositions particulières qu'il peut juger nécessaires. La décision est réputée approuvée, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée dans ce même délai, ne décide de la tenir en suspens; dans ce cas, le Conseil indique les motifs de sa décision et fixe un délai pour son réexamen.

Aux fins du présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée. La majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix pondérées et la même proportion du nombre des membres concernés du Conseil que celles prévues à l'article 23, paragraphe 2, troisième alinéa.

Article 28

1. Les articles 189, 190, 196 à 199, 203, 204, 206 à 209, 213 à 219, 255 et 290 du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre.

2. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions visées au présent titre sont à la charge du budget des Communautés européennes.

3. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés européennes, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

4. La procédure budgétaire fixée dans le traité instituant la Communauté européenne s'applique aux dépenses qui sont à la charge du budget des Communautés européennes.

CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES

Bruxelles, le 25 juin 2004

CIG 86/04

Version consolidée provisoire du traité établissant une Constitution pour l'Europe

La présente version consolidée du traité établissant une Constitution pour l'Europe est une version provisoire établie à titre d'information sous la seule responsabilité du Secrétariat de la Conférence intergouvernementale.

PROJET DE TRAITE ETABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Chapitre II - Dispositions particulières

Article I-39: Dispositions particulières relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

1. L'Union européenne conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.
2. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union et fixe les objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune. Le Conseil élabore cette politique dans le cadre des lignes stratégiques établies par le Conseil européen et selon les modalités de la Partie III.
3. Le Conseil européen et le Conseil adoptent les décisions européennes nécessaires.
4. La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.
5. Les États membres se concertent au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général en vue de définir une approche commune. Avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque État membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil. Les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale. Les États membres sont solidaires entre eux.
6. Le Parlement européen est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune. Il est tenu informé de son évolution.
7. En matière de politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil européen et le Conseil adoptent des décisions européennes à l'unanimité, sauf dans les cas prévus dans la Partie III. Ils se prononcent sur initiative d'un État membre, sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou sur proposition de ce ministre avec le soutien de la Commission. Les lois et lois-cadres européennes sont exclues.
8. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision européenne prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés dans la Partie III.

Article I-40: Dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union

une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans 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 conformément aux principes de la charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La 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. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens du présent article 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 et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. Il est institué une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires pour identifier les besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, ainsi que pour assister le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions européennes relatives à la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union ou sur initiative d'un État membre. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par les dispositions de l'article III-211.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus

contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article III-213. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article III-210.
7. Dans le cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément aux dispositions de l'article 51 de la charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.
Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.
8. Le Parlement européen est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique de sécurité et de défense commune. Il est tenu informé de son évolution.

Article I-42: Clause de solidarité
1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour:
a) - prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres;
- protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste;
- porter assistance à un État membre sur son territoire à la demande de ses autorités politiques dans le cas d'une attaque terroriste;
b) - porter assistance à un État membre sur son territoire à la demande de ses autorités politiques en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.
2. Les modalités de mise en œuvre du présent article figurent à l'article III-231.

Chapitre III - Les coopérations renforcées

Article I-43: Les coopérations renforcées
1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées de la Constitution, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles III-322 à III 329.

Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les Etats membres, conformément à l'article III-324.
2. La décision européenne autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'y participent au moins un tiers des États membres. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'article III-325.
3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote.
L'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.
La majorité qualifiée se définit comme au moins 55% des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65% de la population de ces États.
Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35% de la population des Etats membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.
Par dérogation aux troisième et quatrième alinéas, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères de l'Union, la majorité qualifiée requise se définit comme au moins 72% des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65% de la population de ces États.
4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les candidats à l'adhésion à l'Union.

CHAPITRE II LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

SECTION 1
DISPOSITIONS COMMUNES
Article III-195 (ex-articles 11 et 12 TUE)

1. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité.
2. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité commune dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.
Le Conseil et le ministre des Affaires étrangères de l'Union veillent au respect de ces principes.
3. L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune:
a) en définissant les orientations générales;
b) en adoptant des décisions européennes qui définissent:
i) les actions à mener par l'Union;
ii) les positions à prendre par l'Union,
iii) les modalités de la mise en œuvre des décisions européennes visées aux points i) et ii);
c) et en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique.

Article III-196 (ex-article 13 TUE)
1. Le Conseil européen définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.
Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement.
2. Le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen.

Article III-197 (ex-articles 18 et 26 TUE)
1. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui préside le Conseil des Affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions européennes adoptées par le Conseil européen et le Conseil.
2. Le ministre des Affaires étrangères représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.
3. Dans l'accomplissement de son mandat, le ministre des Affaires étrangères de l'Union s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour

l'action extérieure sont fixés par une décision européenne du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

Article III-198 (ex-article 14 TUE)

1. Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires. Ces décisions fixent les objectifs, la portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, ainsi que les conditions relatives à la mise en œuvre de l'action et, si nécessaire, sa durée.

S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une telle décision européenne, le Conseil révise les principes et les objectifs de cette décision et adopte les décisions européennes nécessaires.

2. Ces décisions européennes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

3. Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une décision européenne visée au paragraphe 1 fait l'objet d'une information par l'Etat membre concerné dans des délais permettant, en cas de nécessité, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux dispositions qui constituent une simple transposition de ladite décision sur le plan national.

4. En cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une révision de la décision européenne visée au paragraphe 1, les États membres peuvent prendre d'urgence les dispositions qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de ladite décision. L'État membre qui prend de telles dispositions en informe immédiatement le Conseil.

5. En cas de difficultés majeures pour appliquer une décision européenne visée au présent article, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées.

Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de l'action ni nuire à son efficacité.

Article III-199 (ex-article 15 TUE)

Le Conseil adopte des décisions européennes qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.

Article III-200 (ex-article 22 TUE)

1. Chaque État membre, le ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou le ministre avec le soutien de la Commission, peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité

commune et lui soumettre, respectivement, des initiatives ou des propositions.
2. Dans les cas exigeant une décision rapide, le ministre des Affaires étrangères de l'Union convoque, soit d'office, soit à la demande d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil.

Article III-201 (ex-article 23 TUE)
1. Les décisions européennes visées au présent chapitre sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité.
Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision européenne, mais il accepte qu'elle engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.
2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:
a) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision européenne du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article III-194, paragraphe 1;
b) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou de celle du ministre;
c) lorsqu'il adopte une décision européenne mettant en œuvre une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union;
d) lorsqu'il adopte une décision européenne portant sur la nomination d'un représentant spécial conformément à l'article III-203.
Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision européenne devant être adoptée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision européenne à l'unanimité.
3. Conformément à l'article I-39, paragraphe 8, le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision européenne prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Article III-202 (nouveau)
1. Lorsque le Conseil européen ou le Conseil a défini une approche commune de l'Union au sens de l'article I-39, paragraphe 5, le ministre des Affaires étrangères de l'Union et les ministres des Affaires étrangères des États membres coordonnent leurs activités au sein du Conseil.
2. Les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales coopèrent entre elles et contribuent à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune visée au paragraphe 1.

Article III-203 (ex-article 18(5) TUE)
Le Conseil peut nommer, sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union, un représentant spécial auquel il confère un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du ministre.

Article III-204 (ex-article 24 TUE)
L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre.

Article III-205 (ex-article 21 TUE)
1. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union consulte le Parlement européen conformément aux articles I-39, paragraphe 6, et I-40, paragraphe 8. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.
2. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.

Article III-206 (ex-article 19 TUE)
1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union assure l'organisation de cette coordination.
Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions de l'Union.
2. Conformément à l'article I-15, paragraphe 2, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences

internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le ministre des Affaires étrangères de l'Union, informés de toute question présentant un intérêt commun.
Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concertent et tiennent les autres États membres ainsi que le ministre des Affaires étrangères de l'Union pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu de la charte des Nations unies.
Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le ministre des Affaires étrangères de l'Union soit invité à présenter la position de l'Union.

Article III-207 (ex-article 20 TUE)
Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions européennes qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre. Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations et en procédant à des évaluations communes.
Elles contribuent à la mise en œuvre du droit de protection des citoyennes et citoyens européens sur le territoire des pays tiers tel que visé aux articles I-8, paragraphe 2, point c), ainsi que des mesures adoptées en application de l'article III-11.

Article III-208 (ex-article 25 TUE)
1. Sans préjudice de l'article III-247, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union.
2. Dans le cadre du présent chapitre, le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du ministre des Affaires étrangères de l'Union, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article III-210.
Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les mesures appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

Article III-209 (ex-article 46 f) et 47 TUE)
La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union énumérées aux articles I-12 à I-14, et I-16. De même, la mise en œuvre des politiques énumérées dans ces articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

SECTION 2
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Article III-210 (ex-article 17 TUE)
1. Les missions visées à l'article I-40, paragraphe 1, 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. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.
2. Le Conseil adopte des décisions européennes portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

Article III-211 (nouveau)
1. Dans le cadre des décisions européennes adoptées conformément à l'article III-210, le Conseil peut 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. Ces États membres, en association avec le ministre des Affaires étrangères de l'Union, conviennent entre eux de la gestion de la mission.
2. Les États membres participant à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions européennes visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires.

Article III-212 (nouveau)

1. L'Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires, instituée par l'article I-40, paragraphe 3 et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission de:

a) contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;

b) promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;

c) proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires, et assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;

d) soutenir la recherche en matière de technologie de défense, coordonner et planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;

e) contribuer à identifier, et le cas échéant mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision européenne définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective dans les activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués à l'intérieur de l'Agence rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Article III-213 (nouveau)

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente définie à l'article I-40, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères.

2. Dans un délai de trois mois suivant cette notification, le Conseil adopte une décision européenne établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée après consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères de l'Union.

Le Conseil adopte une décision européenne qui confirme la participation de l'État membre concerné qui respecte les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole mentionné au paragraphe 1. Le Conseil statue à la majorité qualifiée après consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.
La majorité qualifiée se définit comme au moins 55% des membres du Conseil, représentant des Etats membres participants réunissant au moins 65% de la population de ces Etats.
Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35% de la population des Etats membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.
4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du Protocole mentionné au paragraphe 1, le Conseil peut adopter une décision européenne suspendant la participation de cet État.
Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre en cause, prennent part au vote.
La majorité qualifiée se définit comme au moins 55% des membres du Conseil, représentant des Etats membres participants réunissant au moins 65% de la population de ces Etats.
Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35% de la population des Etats membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.
5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.
6. Les décisions européennes et les recommandations du Conseil prises dans le cadre de la coopération structurée, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité.
Pour l'application du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

SECTION 3
DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Article III-215 (ex-article 28 TUE)
1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en oeuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union.
2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des

implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement.
Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article III-201, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.
3. Le Conseil adopte une décision européenne établissant les procédures spécifiques pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée aux articles I-40, paragraphe 1 et III-210. Il statue après consultation du Parlement européen.
Les activités préparatoires des missions visées aux articles I-40, paragraphe 1 et III-210, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.
Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union, les décisions européennes établissant:
a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds;
b) les modalités de gestion du fonds de lancement;
c) les modalités de contrôle financier.
Lorsque la mission envisagée, conformément aux articles I-40, paragraphe 1 et III-210, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le ministre des Affaires étrangères de l'Union à utiliser ce fonds. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat.