

Orsolya GARAMVÖLGYI¹ :

Les perspectives d'une Europe de la défense

Introduction

L'idée d'une Europe de la défense est déjà née il y a plus de cinquante ans, mais jusqu'ici la réalisation n'est pas réussie. Dans le passé, la politique de sécurité et de défense commune s'exprimait dans les engagements du traité de Bruxelles de 1948, et du traité modifié en 1948 lors de la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)- pour ne pas parler de l'ambitieuse tentative de création de la Communauté européenne de défense rejetée par l'Assemblée nationale française. Pendant dix ans, à partir du traité de Maastricht jusqu'à l'adoption de la Constitution de l'Union européenne on a réalisé un progrès considérable, surtout grâce aux sommets de Saint-Malo et de Helsinki, mais on n'a pas atteint le but. La difficulté est que la PESD est une thématique très incertaine et complexe dont l'avenir dépend plutôt des événements quotidiens et de la volonté politique et diplomatique que de contraintes juridiques. Il est particulièrement difficile d'aboutir à une construction commune, grâce à la spécificité du domaine de la défense, notamment, que la question de la défense touche à la souveraineté nationale et constitue traditionnellement le domaine réservé essentiel de chaque Etat.

Quelles sont l'essence et la signification d'une *Europe de la défense*? L'existence d'une communauté plurielle de sécurité et de défense, reposant sur les valeurs découlant de la pratique d'institutions communes, comme la coopération et l'écoute positive entre partenaires, la loyauté mutuelle, la solidarité et le respect de l'identité de chacun.²

Les obstacles d'une défense européenne commune peuvent se trouver autant dans les spécificités de cette politique que dans la lacune des capacités militaires et les différents aspects de culture politique des Etats membres. Les Etats membres sont d'accord sur le fait que l'Union a besoin d'une défense commune, mais des solutions divergent selon les différents intérêts. La PESD se situe à l'intersection de plusieurs clivages : intergouvernementalistes – supranationalistes, atlantistes contra partisans de l'Europe-puissance, interventionnistes – neutralistes etc. Selon les fédéralistes européens l'Europe militaire est la condition de

¹ L'auteur est étudiante PhD au Département du Droit International à la Faculté de Droit à l'Université de Miskolc. Elle a obtenu un diplôme de CEU de Nancy en droit communautaire (l'année 2003-2004), cette publication est un résumé de son mémoire.

² ROTFELD, Adam.D. : *L'Union a-t-elle besoin de la PESD ?*, Politique étrangère 2 /2004

l'unification politique (l'option « *defense first* »).³ D'autres pensent plutôt que l'intégration militaire constitue l'aboutissement d'un processus d'intégration (option « *defense last* »).⁴

De nos jours l'Europe se trouve dans un nouvel environnement mondialisé qui est caractérisé par une insécurité croissante marquée par de nouvelles menaces. Le Conseil Européen de Bruxelles du 12-13 décembre 2003 a adopté une Stratégie Européenne de Sécurité, qui fixe pour l'Union européenne trois objectifs impliquant une réforme de l'architecture européenne en matière de sécurité et de défense. Cette stratégie garantie « *une Europe sûre dans un monde meilleur* », permettant à l'Union plus dynamique, dotée de capacités suffisantes et plus cohérente de mieux lutter contre les menaces et les défis mondiaux, et d'avoir un poids sur la scène mondiale.⁵

Le premier objectif provient de la mondialisation et de la prise en conscience quant à la vulnérabilité du monde : l'Europe doit s'efforcer de parvenir à une approche globale de la sécurité, et attaquer aux menaces qu'elles soient nouvelles ou anciennes.

Le second objectif concerne l'ordre interne. Il résulte de la perspective de l'élargissement de l'Union à certains pays de l'Europe centrale et orientale, avec le risque de paralysie chronique d'une politique étrangère commune gérée sur le mode intergouvernemental. L'Union doit contribuer à la stabilité et à la bonne gestion des affaires publiques dans son voisinage.

Le troisième objectif auquel l'Union doit faire face, est l'ordre externe. Il implique, d'une part, redéfinir les relations transatlantiques et de mettre en œuvre une stratégie vis-à-vis des Etats-Unis. D'autre part il s'agit d'une redéfinition du rôle que l'Europe élargie entend occuper dans la nouvelle configuration stratégique internationale, et mettre en place un ordre international fondé sur un véritable multilatéralisme.

Le groupe de travail de la PESD présidé par Commissaire Michel Barnier dans la Convention sur l'avenir de l'Europe a essayé d'élaborer des innovations qui répondent adéquatement aux défis et menaces de nos jours. « *La politique de sécurité et de défense contribue fortement à la crédibilité internationale de l'Union. Il ne s'agit pas de transformer l'Union en une alliance militaire, mais de lui fournir les instruments nécessaires pour défendre ses objectifs et ses valeurs et pour contribuer à la paix et la stabilité dans le monde conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et au droit international* ». ⁶

La Constitution adopté en juin 2004 et signé par les chefs d'Etat ou de gouvernement l'octobre dernier, contient un progrès considérable en matière de sécurité et de défense, traitant les problèmes les plus sensibles et dirigeant l'Union vers une vraie Europe de la défense.

La réalisation et les perspectives d'une Europe de la défense dépendent de plusieurs facteurs internes et externes.

³ RAMACLE, Eric : Vers des coopérations renforcées dans la politique européenne de sécurité et de défense ?, Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, Editions de l'Université de Bruxelles, Volume I. p.155-171.

⁴ HOWORTH, Jolyon : L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?, Cahiers de Chaillot, n°43, Paris, 2000

⁵ Javier Solana : Une Europe sûre dans le monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité, <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.

⁶ Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », CONV 461/02 du 16 décembre 2002

I. Quels sont les facteurs internes ?

Les facteurs internes dépendent d'abord de la volonté des Etats membres de l'Union : quelle Europe veut-on ? Comment peut-on assurer que l'Union européenne puisse faire face aux nouveaux défis de la sécurité et de défense, aux menaces terroristes et aux exigences d'une Europe élargie ? L'Union européenne, peut-elle, veut-elle, devenir un véritable acteur international, capable d'agir activement dans les crises ?

1. Elargissement : Etendre la zone de stabilité autour de l'Union

Avec l'élargissement et surtout l'adhésion de dix nouveaux pays l'Union entre dans une nouvelle phase cruciale, on se rapproche de plus en plus d'une Europe puissance, plus déterminante dans la vie internationale. En ce qui concerne la PESD, l'Union devient géographiquement plus étendue, qui exige à promouvoir la stabilité dans les zones qui seront plus proches de l'Union dont elle est risqué d'être menacée, et également l'amélioration de la dialogue avec la Russie, l'Ukraine et la zone méditerranéenne.

L'élargissement renforce la dimension, voire les priorités géographiques de la PESC, en particulier sur la frontière orientale, au moment où les dimensions globales de la sécurité – dont notamment le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive – sont elles-mêmes devenues prioritaires. L'Union européenne intègre désormais des pays de l'ancien bloc soviétique et rejoint la frontière de l'ancienne URSS. Le territoire de Kaliningrad devient une enclave russe dans l'Union, ce qui est obligé de définir les modalités de transit à travers la Lituanie. L'Europe du Sud-est reste en revanche un espace de transition, en attendant l'adhésion de la Roumanie, de la Bulgarie, la Turquie et d'autres pays des Balkans. L'adhésion de Malte et de Chypre renforce par ailleurs la façade méditerranéenne de l'Union, et la question de Chypre fait inévitable le lien avec la Turquie.⁷ Tout cela augmente la nécessité d'une politique de défense commune plus forte et plus cohérente, mais comporte la possibilité de rendre plus difficile de trouver la seule voix à parler, à cause de la divergence des intérêts.

C'est pourquoi sont importantes les innovations de la Constitution européenne, qui n'est plus un projet, mais adoptée par les Etats membres. La Constitution vise à assurer la transparence et la cohérence du système institutionnel et de rendre l'Union plus opérationnel. On doit souligner la suppression des piliers, la flexibilité de la prise de décision, le renforcement de la légitimité démocratique, en assurant un contrôle de la gestion de crise par les parlements nationaux et par le Parlement européen. La création de la poste du Ministère des affaires étrangères accroît la visibilité et la stabilité de l'action extérieure de l'Union, pour qu'on puisse parler d'une seule voix dans les situations internationales.

L'élargissement affecte, d'autre part les dynamiques intérieures de l'Union elle-même. Nul ne doute que les responsabilités extérieures de l'Union de 25 vont augmenter : 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 des Etats membres augmentera la

⁷ LEFEBRE, Maxime : *L'élargissement à l'est : un risque ou une chance ?* Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 467, avril 2003, p. 219.

différenciation, voire la divergence entre les membres participant à la PESC.⁸ Les nouveaux pays membres de l'Union sont de chauds partisans de l'Alliance américaine, pour eux l'Europe est la prospérité économique, mais la sécurité militaire c'est l'OTAN, et surtout les Etats-Unis. C'est illustré par l'appui des PECO candidats à la position américaine sur l'Irak (« la lettre des huit »).

Etant donné la faiblesse budgétaire des nouveaux Etats membres, ils ne renforcent ni les capacités militaires de l'UE, ni celles de l'OTAN. Ensemble, leur budget militaire atteint à peine 10 milliards de dollars – un tiers du budget militaire français. Donc il faut beaucoup de temps pour que ces Etats contribuent réellement à « l'Europe de la défense ».

En ce qui concerne les conséquences institutionnelles, ces pays ont été attachés au maintien de la présidence tournante, et ne veulent pas abandonner le principe de l'unanimité en matière de défense (pour ne pas se voir entraînés dans des guerres qui ne seraient pas les leurs). Ils ont recouvert leur souveraineté plus tard, et ont peur de la perdre à cause de la contrainte européenne. C'est pourquoi en matière d'institutions l'Europe élargie doit intégrer de façon cohérente les principes de « géométrie variable », qui permettent d'appliquer dans le domaine de la défense les coopérations renforcées et les coopérations plus étroites.

2. Les questions politiques et institutionnelles

Grâce aux nouveaux défis, la réforme de l'architecture européenne est devenue de plus en plus urgente. D'une part, à cause de l'élargissement, une politique étrangère commune gérée sur le mode intergouvernemental est de plus en plus difficile, on a besoin d'une flexibilité accrue dans la prise de décision. D'autre part, la complexité de l'organisation de la PESC et PESD rend lent le processus décisionnel, il faut simplifier les double-emplois et assurer la cohérence du système institutionnel, pour que l'Union devienne plus opérationnelle dans la politique étrangère et de sécurité.

En ce qui concerne le premier problème, une innovation très importante est la suppression des trois piliers, qui a un effet sur le deuxième pilier et sur la conduite de la PESC et de la PESD. Le domaine de la PESC ne peut entrer dans la répartition entre compétences exclusives, partagées ou des domaines d'appui. Les actes en cette matière relèvent plus de l'action que d'un partage juridique. On ne peut pas strictement distinguer les compétences de l'Union et des Etats membres, mais par rapport aux caractéristiques du deuxième pilier jusqu'ici intergouvernemental, on peut voir une communautarisation progressive. L'article 15 du projet constitutionnel constate, dans le premier paragraphe, que « la compétence de l'Union en matière de politique 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 (...). »⁹ C'est la mise en place d'une véritable politique de sécurité et de défense commune, ce qui est approuvé par des dispositions vraiment novatrices de la Constitution par rapport de l'architecture traditionnelle.

⁸ *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie*, Cahiers de Chaillot, n°64, septembre 2003

⁹ Premier paragraphe de l'article I-16 de la Constitution européenne

a) Une flexibilité en matière de défense : les différents types de coopération

Les Etats membres de l'Union, actuels ou futurs, ne partagent pas les mêmes ambitions, et ne possèdent pas de même capacité en matière de défense et de sécurité européennes. La volonté politique varie fortement selon les Etats membres, que ceux-ci soient attachés à l'OTAN et au lien transatlantique de façon primordiale, ou qu'ils aient une longue tradition de neutralité. La Constitution contient des marges de flexibilité pour les Etats qui veulent aller plus loin en matière de gestion des crises à l'extérieur du territoire européen, mais aussi pour ceux qui veulent souscrire entre eux des engagements de défense collective.

Plusieurs Etats européens, comme la France, ont aujourd'hui la volonté d'aller en avant – notamment l'Allemagne, comme le montre la déclaration franco-allemande de janvier 2003¹⁰, et le Royaume-Uni, qui a souscrit avec la France une importante déclaration rendue publique par Jacques Chirac et Tony Blair au mois de février 2003¹¹. Mais aussi la Belgique, qui a clairement montré son souci de renforcer l'Europe de la défense, et plusieurs autres Etats qui comprennent que ces coopérations se feront en dehors des traités européens si elles ne peuvent se développer dans ce cadre.

Les coopérations renforcées, elles-mêmes ne sont pas des instruments tout neufs, elles étaient formalisées par le traité d'Amsterdam, favorisant une coopération entre les pays qui souhaitent aller au-delà de l'intégration prévue dans les traités, tout en demeurant dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Mais ce dispositif n'a pas concerné la politique étrangère et de sécurité commune, même le traité de Nice a exclu les questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Les coopérations renforcées sont conçues comme moteur d'intégration et pas comme frein à celle-ci, mais la réticence dans le domaine de défense est due à sa spécificité. Dans la plupart des domaines de l'intégration européenne l'hypothèse des coopérations renforcées reflète une diversité interne des législations nationales, des cultures politiques et la volonté de harmoniser. Mais dans le domaine de la sécurité et de défense il faut prendre en considération le grand différentiel entre Etats membres en terme de puissance¹². Ces coopérations pourraient s'appliquer surtout dans le domaine :

- des forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées, sans préjudice de leur emploi dans le cadre de l'OTAN,
- de l'armement et des capacités,
- de la gestion des ressources humaines, de la formation et du développement de doctrines communes.

¹⁰ Déclaration commune de Jacques Chirac et Gerhard Schröder, 22 janvier 2003, la France et l'Allemagne se sont engagés « à mettre en œuvre l'ensemble de leurs moyens disponibles afin de se porter secours et assistance. Elles invitent leurs partenaires de l'Union européenne à se joindre à elles. »

¹¹ Au sommet franco-britannique du Touquet en février 2003, la France et la Grande-Bretagne ont donné une nouvelle impulsion à la coopération entre les deux pays, permettant ainsi un sursaut de crédibilité à une Europe des industries de la défense. Elles ont pris conscience du risque de décrochage avec les Etats-Unis et ont décidé d'augmenter leurs budgets. La défense, une nouvelle ambition pour l'Europe, www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue.2/r2a4.PFD

¹² REMACLE, Eric : *Vers une coopération renforcée dans la politique européenne de sécurité et de défense ?*, Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, Editions de l'Université de Bruxelles, Volume I. p.155-171.

Les avancées réalisées par la Constitution sont des suivantes :

- l'extension du champ d'application du mécanisme de coopération renforcée, qui couvre au-delà la PESD
- l'affirmation du principe selon lequel le Conseil des ministres se prononce sur le lancement d'une coopération renforcée à la majorité qualifiée. Cette opération ne peut toujours être accordée qu'en « *dernier ressort* », c'est-à-dire, « *lorsqu'il a été établi (...) que les objectifs poursuivis par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble* »¹³.
- le seuil minimal des membres participant à une telle coopération est fixé à un tiers des Etats membres (tandis que l'actuel article 43 du TCE exige un minimum de huit Etats sur quinze).¹⁴

Ces caractéristiques sont importants, parce qu'ils peuvent garantir, que ces coopérations ne se servent pas comme moyen hégémonique de certains pour suivre leurs propres buts sans prendre en considération les avis des autres.

Pour la matière de défense, le recours à l'instrument des coopérations renforcées se complète avec d'autres types de coopération :

La première est de type « *exécutif* » : c'est-à-dire que selon l'article I-41, paragraphe 5 du projet constitutionnel, le Conseil des ministres peut confier la mise en oeuvre de certaines de ses décisions à un groupe d'Etats membres qui disposent des capacités nécessaires ainsi que de la volonté de s'y engager. La réalisation de cette mission se produit afin de « *préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts* »¹⁵. Ces Etats membres, en association avec le ministre des Affaires étrangères de l'Union, conviennent entre eux de la gestion de la mission. Ils sont tenus d'informer régulièrement le Conseil, et le saisir, si la réalisation de cette mission « *comporte de nouvelles conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités adoptées par le Conseil* ». ¹⁶ Le lancement de l'opération requiert l'unanimité des Etats membres, avec éventuellement le recours d'une abstention constructive. En revanche, une fois lancée, l'opération est conduite et gérée par les seuls membres participant à la mission en relation avec le ministre des Affaires étrangères.

La deuxième, la plus importante, est de type « *structurel* ». L'article 41, paragraphe 6, de la Constitution, constate que « *Les Etats membres qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés 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* ». ¹⁷

¹³ Constitution, article I-44 par.2

¹⁴ La question de seuil a fait l'objet d'un vif débat au sein du Praesidium de la Convention : le président et les vice-présidents plaidaient que le seuil de 8 membres instauré par le traité de Nice soit maintenu. D'autres ont plaidé pour la fixation d'un seuil exprimée en pourcentage des Etats membres, ce qui aura pour effet mécanique de rendre plus difficile la réunion des conditions pour former une coopération (par exemple dans une Europe à 30, ce seuil obligera à réunir 10 membres). *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, Présentation et commentaires par Etienne de PONCINS, p.205-211.

¹⁵ Article I-41 par.5 de la Constitution européenne

¹⁶ Article III-310 de la Constitution

¹⁷ Article I-41, par.6 de la Constitution

Il s'agit de la « coopération renforcée » spécifique pour la défense, au fonctionnement de laquelle participent uniquement les Etats qui les constituent. La coopération structurée permanente, cette forme de flexibilité signifie que plusieurs Etats de l'UE qui « *ont souscrit des engagements plus contraignants* » pourront créer des structures militaires communes permanentes. On avait déjà parlé d'une Europe « d'avant-garde », d'un « centre de gravité » au sein de l'UE, d'une idée résumée dans la formule plus concise de « Noyau européen ». Notamment, la France et l'Allemagne sont considérées comme « moteurs de l'intégration européenne » depuis des années, grâce à de plusieurs initiatives qui émanent de ces pays.¹⁸ Ils avaient un concept commun de sécurité et de défense en 1996, une initiative en 2002, et en 2003 ils ont pris la décision d'aller de l'avant, avec ceux qui partagent leurs ambitions.

A l'issue de la réunion initiée par la Belgique qui s'est tenue à Bruxelles le 29 avril 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, de Luxembourg et de Belgique ont adopté un document sur l'avenir de la défense européenne¹⁹. Les quatre ont donné une vision relativement novatrice et ambitieuse pour la défense européenne en déterminant un « concept de l'Union Européenne de sécurité et de défense » (UESD) ainsi qu'un ensemble de mesures concrètes. Ils ont proposé d'intégrer dans le Traité constitutionnel six principes, dont le premier est « *la possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière de défense* » et le troisième est « *la possibilité pour les Etats membres de souscrire des obligations supplémentaires dans le cadre d'une coopération renforcée sans engagement des tierces parties* ».

Les Etats participant à l'UESD :

- prendront un engagement à se porter secours et assistance face aux risques de toute nature,
- rechercheront systématiquement une harmonisation de leurs positions sur les questions de défense et de sécurité,
- coordonnent leurs efforts en matière de défense,
- développent leurs capacités militaires et leurs efforts en matière de sécurité et de défense par l'augmentation de leurs investissements en équipements militaires.

Les critères et les engagements des coopérations en matière de capacités militaires figurent dans un protocole annexé au traité constitutionnel.²⁰ Le fait que les conditions sont réglées dans un protocole, n'est pas contraire au sens de la coopération, comme certains l'ont pensé²¹. Notamment, en adoptant ce protocole, les Etats membres expriment leur volonté qu'ils sont d'accord avec l'institution des coopérations structurées, acceptant que certains Etats veuillent aller en avant, mais ce ne veut pas dire qu'il faut l'unanimité pour l'entrée en vigueur de telles coopérations. Selon l'article 312 § 3 modifié, les Etats membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente, doivent notifier leur intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères de l'Union. Le Conseil adopte, dans un délai de trois mois suivant cette notification, une décision européenne établissant la coopération et fixant la liste des Etats membres participants, à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des Affaires

¹⁸ EHRHART, Hans-Georg : *Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne, Vieille Europe ou avant-garde ?*, www.ifri.org

¹⁹ Conclusion du sommet entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg consacré à la défense le 29 avril 2003 à Bruxelles, *Europe/Document* n°2316, 01/05/03

²⁰ Protocole sur la coopération structurée permanente établie par les articles I-41 et III-312 de la Constitution

²¹ TRIANTAFYLLOU, Dimitris : *Le projet constitutionnel de la convention européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pages 106-107

étrangères de l'Union. L'article III-312 prévoit la possibilité de la participation ultérieure d'un Etat membre, qui est soumis au respect des obligations qu'elle impose. La demande d'élargir la coopération initiale passe d'abord devant le Conseil, et il faut demander l'avis du ministre des affaires étrangères, mais la décision finale revient aux pays participants à la coopération, car la décision est prise par une majorité qualifiée qui se définit comme étant égale à 55% des membres du Conseil représentant les Etats membres participants, réunissant 65% de la population de ces Etats membres.²² Mais cette décision n'est pas subjective, parce que le droit à l'admission appartient à « *tout Etat qui respect les critères et engagements énumérés dans le protocole* »²³.

Il y a la possibilité pour un Etat participant de suspendre sa participation, s'il le souhaite, et de suspendre la participation d'un Etat qui ne serait pas en mesure de respecter les engagements souscrits par les articles 1 et 2 du Protocole. En ce qui concerne les conditions pour participer à cette « Euro-zone de défense », elles sont d'une part une forme de disponibilité de forces pré-identifiées, ainsi que des capacités de commandement et de contrôle, le développement des contributions nationales et la participation dans l'activité de l'Agence européenne du développement des capacité et de recherche. L'autre condition est déterminée par la participation aux forces multinationales avec des capacités de commandement et de contrôle intégrés. Il faut fournir, jusqu'au 2007, à titre national ou comme groupes multinationaux des forces, des unités de combat pour les missions, pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations Unies. D'autres facteurs sont importants, comme l'Etat de préparation des forces, l'interopérabilité et les capacités de déploiement.²⁴

La « coopération structurée » se distingue de la « coopération renforcée », de telle sorte, que les Etats membres qui ne font pas partie de cette coopération prévue en matière de défense à l'article III-312, ne prennent part ni aux délibérations ni même aux décisions relatives tant à son évolution qu'aux modalités d'éventuelles opérations. En ce qui concerne les représentants des autres Etats membres, ils sont régulièrement informés du développement de la coopération structurée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Deuxième distinction est qu'il n'y a pas de l'exigence d'un nombre minimal d'Etats pour la création de la coopération.

En résumant on peut constater que ces différents types de coopérations peuvent être justifiés par des raisons de flexibilité : dans une Union élargie et plus hétérogène, il faut assurer une intégration différenciée, une coopération transparente plutôt dans le cadre de l'Union que dehors. Mais on ne peut pas oublier des dangers : la possibilité de déstabilisation ou désintégration par ce cercle restreint, et un manque de contrôle démocratique et judiciaire. Une « Europe à deux vitesses » entraîne certains problèmes à l'égard du droit international aussi, notamment concernant la question de la participation aux traités internationaux à contenu variable. En fait, cette question ne sera réglée que par la pratique qui dépend fortement de capacités et d'unité des Etats membres.

²² Constitution, article III-312, par. 3

²³ L'Europe de la défense : observations sur le nouveau compromis, Bulletin Quotidien de l'Europe du 9 décembre, n°8601, page 3.

²⁴ Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense », CONV 461/02, le 16 décembre 2002, et premier article du Protocole sur la coopération structurée permanente

b) Le ministère des Affaires étrangères

Dans une Europe élargie, il sera plus difficile de concilier les intérêts et assurer que l'Union puisse parler d'une seule voix dans la vie internationale. Aujourd'hui l'action extérieure de l'Union est partagée entre le Haut Représentant, placé sous la responsabilité du Conseil des ministres, le commissaire en charge des relations extérieures et la présidence en exercice de l'Union. La présidence assure également des fonctions externes lors des rencontres avec les responsables des pays tiers, mais les changements des présidences semestrielles affaiblissent la PESC, qui a besoin de stabilité pour être mieux comprise par les partenaires de l'Union. Il n'existe pas de coordination entre les différentes fonctions, la situation présente est jugée insatisfaisante au regard de l'efficacité ensemble.

En proposant la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union le Praesidium de la Convention semble avoir trouvé l'équilibre entre l'exigence de préservation des légitimités nationales dans les domaines les plus sensibles, et la nécessité d'assurer la visibilité et la stabilité de la représentation externe de l'Union.

La création d'un ministre des Affaires étrangères est une des innovations les plus importantes de la Constitution. Il s'agit de la rationalisation du poste du Haut Représentant de la PESC et celui de Commissaire aux Relations extérieures, afin de parvenir à une fusion des deux fonctions. La conception d'ensemble est celle que l'on a appelée du « *double chapeau* ». Cela permettrait d'éviter la juxtaposition de certaines responsabilités et de mieux relier les compétences de la Commission et du Conseil en matière de PESC et PESD.²⁵

L'article I-28 organise la dualité des fonctions du ministre, notamment, au titre de sa première « casquette » il conduit la politique étrangère et de sécurité commune. Au titre de sa deuxième « casquette », il prend rang de vice-président de la Commission, et il est responsable pour la coordination des relations extérieures. Il participerait, en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions de celle-ci, et il serait soumis aux règles de la collégialité. Par ailleurs, il aurait recours à son droit d'initiative pour les questions relevant de la PESC en sollicitant le soutien de la Commission et en présentant des propositions conjointes avec celle-ci (article I-28, alinéa 2).²⁶

Toutefois, sans négliger les avantages de telle solution, la nature même du mandat du ministre suscite quelques interrogations. En effet, des réserves existent quant à la capacité de celui-ci d'empêcher que les divisions internes à l'Europe ne compromettent l'action de l'Union sur la scène internationale. Il ne sera pas toujours aisé pour la personnalité désignée à ce poste de prétendre incarner l'Union d'une seule voix, dans les situations extrêmes que celle de la guerre de 2003 en Irak. Accroître la visibilité et la cohérence de l'action extérieure de l'Union ne signifie pas nécessairement la naissance d'une politique étrangère européenne unique, ou l'amélioration de l'efficacité. Or, selon des critiques, l'Union a une fois de plus privilégié les réformes institutionnelles aux dépens du traitement des véritables lacunes qui nuisent à sa politique de défense commune, notamment quant à l'insuffisance des moyens militaires.²⁷

²⁵ MANCA, Daniel : *La politique européenne de sécurité et de défense*, Les Cahiers du CREMOC, n°37, juin 2003

²⁶ *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, Présentation et commentaires par Etienne de PONCINS, 170-174.

²⁷ MANCA, précité p.30

Certes, il ne suffirait pas d'un seul haut fonctionnaire pour forger une politique étrangère commune. Dans les enceintes internationales, c'est le ministre des Affaires étrangères qui représente l'Union, mais dans les organisations internationales dont l'Union n'est pas membre, ce sont les Etats membres qui ont toujours l'obligation de défendre les positions de l'Union.

3. Capacité militaire et l'efficacité

L'opinion publique, la réconciliation des diplomaties nationales sont importantes, mais pas suffisantes afin que l'Union puisse se paraître comme un acteur déterminant sur la scène internationale, comme l'on a déjà vu. L'Union doit posséder des capacités militaires capables de répondre aux nouvelles menaces du siècle. Les Etats membres doivent renforcer leur coopération et développer leur capacité et leur armement.

C'était la première fois au cours de la crise de l'ex-Yougoslavie quand l'Union devait se présenter sur la scène internationale, et quand l'ambiguïté des actions communes engagées au titre de la PESC se figurait. L'Europe a dû s'en remettre aux capacités militaires de l'Alliance.

En effet, il n'y a pas d'action efficace et crédible en matière internationale sans des forces militaires suffisamment importantes pour parer une menace ou intervenir dans une zone de conflit afin de restaurer la paix et la sécurité de ses habitants. C'est la leçon qu'ont tiré les Européens des événements dans l'ex-Yougoslavie dans les années 90, parce que seule une intervention militaire a pu, en Bosnie puis au Kosovo, arrêter les exactions et l'épuration ethnique que voulait mettre en place le président serbe Milosevic.

La création d'une Agence européenne de l'armement et de recherches stratégiques est une grande innovation de la Constitution.²⁸ Les premières tâches de l'Agence seraient de veiller à identifier et satisfaire les besoins opérationnels, ce qui se traduiraient par la promotion d'une politique d'acquisition harmonisée des Etats membres. Pour que l'Europe de la défense existe, elle doit pouvoir s'appuyer sur une industrie européenne forte et compétitive, capable de relever les nouveaux défis technologiques, pour rivaliser avec les meilleurs groupes mondiaux. Mais la vitesse de l'amélioration des capacités n'est pas le même, cela dépend de l'économie des Etats membres. Ceux, qui remplissent des critères de capacités plus élevés, peuvent prendre des engagements plus approfondis, et suivre des missions les plus exigeantes. L'armement est un des domaines où une coopération plus étroite peut s'établir, et qui peut développer une des conditions d'une Europe de la défense, des capacités.

La question de l'armement nous amène au domaine des facteurs externes, car l'exigence du développement des capacités est influencée surtout par la lutte contre le terrorisme.

²⁸ Article I-41, paragraphe 3, de la Constitution européenne

II. Les facteurs externes

1. Terrorisme

Le changement de la sécurité internationale et les nouvelles menaces, comme le terrorisme et la prolifération des armes destructives exige aux Etats de forger leurs efforts, mettre à l'écart des intérêts nationaux, et augmenter le budget de défense. Les attentats du 11 septembre 2001 ont montré que le monde et l'Europe sont confrontés à de nouvelles menaces, qui sont plus variées, moins visibles et moins prévisibles. Le 11 septembre fut la première fois, quand une intervention militaire était jugée nécessaire pour répondre à une attaque terroriste. Les conséquences des attentats pour la politique de sécurité et de défense étaient aussi nombreuses. La crise a prouvé que l'Europe manque aujourd'hui d'une vision globale et d'une coopération globale en ce qui concerne les réponses à la nouvelle menace. On a reconnu qu'il faut développer les capacités de renseignement et d'alerte, accroître le volume et la qualité des forces spéciales et mettre en place des programmes de défense civile, sans capacité il n'y a pas des perspectives pour une Europe de la défense.²⁹ A cet effet, les attentats du 11 septembre ont ouvert la voie à une coopération plus étroite en matière de justice, dans la lutte contre le terrorisme : Les gouvernements des Etats membres de l'Union se sont entendus sur une série de mesures visant à renforcer la coordination de leurs efforts dans la lutte anti-terroriste. Immédiatement après les attentats du 11 septembre, l'Union européenne a déclaré sa solidarité avec les Etats-Unis, et tous les pays membre de l'OTAN ont reconnu l'application de l'article 5 du traité de Washington visant la sécurité collective.³⁰ « *Les terribles attaques contre les Etats-Unis ont démontré que le terrorisme était un véritable défi pour l'Europe. A cette fin, il est indispensable d'accélérer résolument la mise en œuvre de la PESD.* »³¹ La Commission a aussi rapidement étudié de nouvelles mesures destinées à combattre le terrorisme, y compris l'adoption d'une décision-cadre définissant ce qui constitue un acte de terrorisme³² et surtout un mandat d'arrêt européen pour remplacer le lourd système d'extradition entre les Etats membres³³, on a ainsi adopté des initiatives contre le financement du terrorisme et un accord d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis. L'Union doit continuer cette coopération et prendre les aménagements nécessaires.

²⁹ DELPECH, Thérèse : *Le terrorisme international et l'Europe*, Cahiers de Chaillot, n°56, p.47-55

³⁰ « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie en prenant aussitôt, (...) telle action qu'elle juge nécessaire, y compris l'emploi de force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord ». L'article 5 du traité de Washington

³¹ Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense soumis au Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001, paragraphe 4.

³² Décision-cadre 2002 /475/JAI du 13 juin 2002, in JOCE N° L 164 du 22. 6. 2002, p. 3 s. Le Conseil entend par « infractions terroristes » les actes intentionnels qui peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans trois cas : les deux premières mentionnent les dols retenus par les conventions onusiennes, comme l'intimidation de la population ou la contrainte imposée aux pouvoirs publics. La troisième vise la déstabilisation ou la destruction des structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales. La liste est large : les enlèvements, la capture d'aéronefs ou de navires, la fabrication et la possession d'armes conventionnelles ou non conventionnelles, la destruction massive d'installations, etc.

³³ Ce mandat a été adopté au sommet de Laeken en décembre 2001. Trente-deux délits et crimes pourront justifier une arrestation dans toute l'UE à partir de janvier 2003.

L'Europe a tiré des conséquences pour son rôle futur : un des facteurs principaux qui encourage l'unilatéralisme américain est la faiblesse de la présence de l'Europe sur la scène internationale. Le 11 septembre 2001 était un symbole et un avertissement : l'Europe doit faire face aux opérations de prévention. Elle ne peut pas rester passive, il ne suffira pas de faire appel à la communauté internationale pour résoudre les questions posées par les nouvelles formes de terrorisme. L'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération pour les terroristes, une action européenne concertée est indispensable.

Tout d'abord, les pays européens acceptent d'analyser ensemble les conditions de la sécurité de l'Europe et élargir le champ de vision stratégique de l'Europe. La mise en place d'une force de stabilisation en Afghanistan a dépassé les limites géographiques que les pays européens avaient le plus souvent en tête avant le 11 septembre. Les européens doivent améliorer la défense et bâtir une capacité militaire offensive avec des forces plus mobiles, des moyens de projections plus performants, des capacités de surveillance accrues et des forces spéciales plus intégrées.

Conformément au but de la lutte contre le terrorisme, l'Europe a besoin d'une défense viable, ce qui exige la constitution de capacités militaires capables de répondre aux nouvelles menaces du siècle. Le projet de la Constitution contient la clarification et l'extension du champ couvert par la PSDC, cela veut dire l'actualisation des « missions de Petersberg ». Ces missions classiques – missions humanitaires et d'évacuation, mise en place de force de combat pour la gestion de crises, y compris le rétablissement de la paix – se complètent avec d'autres missions, pour la recommandation du groupe de travail.³⁴ Notamment :

- prévention des conflits (alerte rapide, mesures permettant de renforcer la confiance et la sécurité, etc.) ;
- actions conjointes en matière de désarmement (programmes de destruction d'armes et de contrôle des armements) ;
- conseil et assistance en matière militaire (« *defense outreach* » : coopération avec les forces militaires d'un pays tiers ou d'une organisation régionale/sous-régionale en vue de développer des forces armées démocratiques par l'échange de bonnes pratiques, par exemple par des actions de formation) ;
- opérations de stabilisation à la fin des conflits ;
- soutien à la demande des autorités d'un pays tiers dans la lutte contre le terrorisme.³⁵

En 2003, l'Union a démontré sa capacité de lancer de telles missions : en janvier 2003 l'Union a mené sa première mission civile de gestion de crise, grâce à une mission de police de l'Union en Bosnie³⁶. En mars 2003 l'Union a lancé la première opération militaire européenne, substituant les forces de l'OTAN, nommée l'opération Concorde dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). En juin 2003 l'Union a travaillé en coordination étroite avec la mission de l'ONU, la MONUC dans l'opération Artemis en République démocratique du Congo (RDC)³⁷.

³⁴ CONV 461/02

³⁵ Article III-309 de la Constitution

³⁶ Action commune 2002/210/PESC

³⁷ L'opération a été menée par l'autorisation de la résolution 1484 du Conseil de sécurité, adoptée le 30 mai 2003, et conformément aux conclusions du Conseil sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, Göteborg 15-16 juin 2001

a) Coopération plus étroite : la défense mutuelle

C'est aussi la lutte contre le terrorisme, qui explique l'insertion d'un troisième type de coopération dans le traité constitutionnel, de type « défensif » au sens de la coopération plus étroite à des fins de défense mutuelle en cas d'agression armée. Dans l'Article I-41, paragraphe 7, on concrétise: « *Tant que le Conseil européen n'as pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article³⁸, une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle* »³⁹.

Cette paragraphe introduit la possibilité, pour les Etats membres qui le souhaitent, se souscrire des engagements de défense mutuelle entre eux, pour la cas où l'un des Etats participant serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats lui portent aide et assistance par tous les moyens, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

En réalité, cette « clause de défense mutuelle » reprend de dispositions similaires écrites dans le cadre de l'article V du traité de Bruxelles instituant l'UEO et celui de l'OTAN. Cette clause selon les critiques, aurait trois conséquences majeures, notamment :

- 1) Elle va créer d'une sorte d' »Euro-zone de la défense », qu'elle avait été proposée par le président du groupe de travail, Michael Barnier, sur le modèle de la zone Euro ou l'espace de Schengen.⁴⁰
- 2) L'UEO cesserait d'exister en tant qu'organisation distincte et le transfert des structures de l'UEO vers l'UE initié par le Traité d'Amsterdam, s'en trouverait achevé⁴¹. Ceci contiendra également une définition du rôle de l'Assemblée, qui pourrait être maintenue en tant que promotrice d'un débat impliquant les parlements nationaux en matière de défense, comblant le « vide démocratique » critiqué dans le domaine de la défense européenne.
- 3) On devrait insérer des mécanismes d'*opting-in* pour garantir aux pays partenaires associés ou observateurs de l'UEO, qui restent pour le moment en dehors de l'Union (c'est-à-dire Bulgarie, Islande, Norvège, Roumanie et Turquie) d'être associés aux opérations menées par les Etats participant à Europe de la défense.⁴²

Une telle clause de défense collective a été jugée inacceptable par certains membres du groupe de travail, pour des raisons du statut non-aligné de certains Etats membres et par d'autres qui ont considéré que la défense collective est assurée dans le cadre de l'Alliance atlantique et il ne faut pas un double emploi avec ces engagements de défense mutuelle. De leur côté, les Etats de l'UE qui, officiellement, restent neutres – Finlande, Irlande, Autriche et Suède – devront affronter un problème supplémentaire. L'article I-41, paragraphe 7 régle la coopération avec l'OTAN : « *Dans l'exécution de cette coopération plus étroite pour la défense mutuelle, les Etats membres*

³⁸ Le paragraphe 2 de l'article I-41 du projet constitutionnel constate que 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.

³⁹ Constitution, article I-41 paragraphe 7

⁴⁰ BARNIER, Michael : *Pour l'Europe de la défense*, l'intervention à la Première Université d'été de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées de l'Assemblée Nationale Arcachon, le 8 septembre 2003

⁴¹ L'UEO a cessé son activité en tant qu'organisation opérationnelle par la décision du Conseil des ministres, du 13 novembre 2000. Elle reste en fonction aujourd'hui avec son Assemblée parlementaire et avec un rôle d'assistance militaire, étant composé de spécialistes rendant des rapports sur les questions militaires. Le Traité de Bruxelles de 1948 créant l'UEO subsiste aussi, et également l'article 5, la clause de défense mutuelle.

⁴² MANCA, op.cit., p. 27-28

participants coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord». Ainsi, il est à craindre qu'avec l'adoption de cette Constitution européenne, les Etats, qui n'appartiennent pas à l'OTAN, ils deviendront par leur adhésion à l'UE des membres « light » de cette Alliance.⁴³

En effet, les Etats membres qui ne voudraient pas utiliser de moyens militaires, pourraient eux-mêmes déterminer les formes de leur assistance, avec toutes assurances pour les Etats neutres, ainsi que pour les alliés de l'OTAN que la nouvelle clause de défense mutuelle serait sans préjudice de leur statut ou de leur lien. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter : la Constitution déclare elle-même, que cette coopération plus étroite ne matière de défense n'affecte pas, pour le Etats membres qui sont concernés, les droits et obligations résultants du traité de l'Atlantique Nord : « *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour les Etat qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.* »⁴⁴ De même façon, cette clause ne concerne pas la compétence du Conseil de sécurité des Nations Unies, il est toujours immédiatement informé de toute agression armée et des mesures prises en conséquence.

De plus, cette défense mutuelle n'engage que les Etats membres qui sont souscrits sur la liste des participants. Cela n'empêche pas la participation ultérieure des autres, cette coopération est ouverte à tous les Etats membres. L'Etat victime d'une agression armée sur son territoire informe les autres participants à la coopération, qui se réunissent au niveau ministériel pour décider de porter l'aide et l'assistance.

Pour convaincre ceux, qui avaient des réserves et éliminer toute interprétation douteuse, la CIG de Bruxelles 12-13 décembre 2003 a supprimé l'article III-214, et modifié l'article I-41 paragraphe 7 afin de souligner son caractère complémentaire à la clause analogue de l'OTAN.⁴⁵ La seule chose inquiétant des neutres, c'est l'objet de cette idée d'un groupe des pays. Ils se demandent si les pays favorables à la clause de défense mutuelle souhaitent vraiment que tous les pays y participent ou s'ils poursuivent plutôt l'ambition de « garder un rôle de gardiens de la véritable foi européenne ».⁴⁶

La situation est la même pour la monnaie unique européenne. Certains estiment qu'une politique commune de défense est indispensable à la crédibilité d'une politique étrangère européenne, en tant qu'un instrument permettant à l'Europe de faire entendre sa voix au niveau mondial, comme alliée mais partenaire égal des Etats-Unis. Les « Quatre » du sommet du 29 avril 2003 voudraient avancer : « *nous pensons qu'il est nécessaire de donner un nouveau élan à la construction de l'Europe de la sécurité et de défense (...) car l'action diplomatique n'est crédible, et donc efficace, que si elle peut s'appuyer sur des capacités civiles et militaires réelles* ». Bien entendu, ceux qui veulent avancer, ne peuvent pas imposer leurs vues, il faut laisser la porte ouverte aux adhésions de ceux qui préfèrent attendre. Le Royaume-Uni, le grand adversaire de cette idée, a compris aussi la nécessité d'une coopération plus étroite, et des discussions se poursuivent en vue de permettre sa participation. « *Il n'y a pas d'Europe sans Europe de la défense, et il n'y aura pas de défense européenne sans le Royaume-Uni.* »⁴⁷ Mais plusieurs autres Etats, qui ont clairement montré leur

⁴³Tobias Pfüger : *Projet de Constitution européenne: L'UE sur pied de guerre, op.cit.*

⁴⁴ Article I-41 paragraphe 7 de la Constitution, reprenant le contenu de l'article III-214 supprimé, CIG 57/03

⁴⁵ Bulletin Quotidien de l'Europe du 9 décembre 2003, n° 8601, page 3.

⁴⁶ Erkki Tuomioja, le ministre des affaires étrangères de la Finlande refusait cette idée, pensant que ces pays d'avant-garde utilisent la marque UE sans un mandat de l'Union, et qu'ils divisent l'Union.

⁴⁷ Dominique de Villepin, intervention à la BBC, www.diplomatie.gouv.fr/actu.article.asp?ART=37783

souci de renforcer l'Europe de la défense, comprennent que ces coopérations, si elles ne peuvent se développer dans ce cadre, se feront en dehors des traités européens. Sur le modèle de l'euro ou de l'espace Schengen, au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, les Etats membres les plus engagés pourront ainsi s'engager de manière crédible à construire une défense, et une diplomatie commune.

b) La clause de solidarité

On ne doit pas confondre la coopération plus étroite, la défense mutuelle avec la clause de solidarité que l'on peut considérer comme l'engagement d'une assistance mutuelle. La menace à laquelle l'Union européenne doit faire face a beaucoup évolué depuis les premiers développements de la PESD. Ces nouvelles menaces sont le terrorisme et l'utilisation par des groupes terroristes d'armes de destruction massive qui auraient pour cible les populations civiles et les institutions démocratiques. Ces menaces requièrent en réponse l'utilisation en synergie de l'ensemble des instruments dont l'Union dispose.

L'introduction d'une clause de solidarité dans l'article I-44 de la Constitution est l'un des plus grands succès de la Convention. Cette clause a la vocation à permettre la mobilisation des moyens civils ou militaires, en cas d'attaques terroristes ou de désastre d'origine humaine ou naturelle affectant un Etat membre. Elle s'applique par le contexte particulier créé par les attentats terroristes de 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, et l'importance est prouvée par les attentats de 11 mars 2004 aussi. Cela veut dire qu'on pourra mener des actions sur le territoire de l'Union 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 ou en cas d'un catastrophe.⁴⁸

Il s'agirait donc de mettre à profit le caractère interdisciplinaire de l'approche de l'Union 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.

Cette clause est une des questions les plus contestées en matière de la défense, en particulier par ceux qui estiment que l'Union ne doit pas exercer de responsabilité dans un domaine qui relève en premier lieu des engagements de défense mutuelle souscrits dans le cadre de l'OTAN. Quelques membres du groupe de travail (la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne) ont proposé que la notion de solidarité se traduise par une clause plus large de solidarité et de sécurité commune, inscrite dans le projet, et qu'une annexe serait associée avec une déclaration politique sur la solidarité et la sécurité commune, pour identifier les risques de toute nature qui menacent l'Union, dont le terrorisme, et les moyens d'y faire face. Un plus large champ d'application donc couvrirait des attaques étatiques ou celles des forces conventionnelles. L'Union européenne de sécurité et de défense, qui serait le résultat de cette évolution, contribuerait également au renforcement du pilier européen de l'Alliance.

⁴⁸ Article I-44 de la Constitution

Les opposants ont critiqué que la Constitution ouvrirait nettement un front contre l'Alliance et modifierait les bases politiques de l'Union qui deviendrait ainsi une alliance militaire. Conscient de la nature provocatrice de cette suggestion, finalement une version dégradée de la solidarité a été instaurée dans le projet constitutionnel.

1. En fait, cette clause ne serait pas une clause de défense collective impliquant une obligation d'assistance militaire.

2. Elle s'appliquerait à des menaces provenant d'entités non étatiques. La précision est intéressante, mais la question se pose si c'est utile ? Certains ont posé la question en quoi les effets d'une attaque contre les Etats membres ou la nature de la solidarité qu'elle déclencherait, seraient différents selon que l'assaillant serait une entité non étatique ou étatique.⁴⁹ Je pense, l'assistance en cas d'une agression armée venant d'une entité étatique est assurée par l'article I-41 alinéa 7, mais consacrer un article autonome à la solidarité, renforce l'objectif principal de l'Europe de la défense, c'est-à-dire la lutte contre le terrorisme.

3. L'importance et la différence entre les deux dispositions apparaît de telle façon aussi, que la clause de solidarité s'applique à tous les Etats membres, tandis que la clause de défense mutuelle figurant à l'article I-41 alinéa 7 a vocation à ne lier que les Etats qui le souhaitent expressément.

4. Par ailleurs, l'assistance pour la gestion des conséquences d'une attaque ne serait fournie qu'à la demande des autorités civiles du pays concerné. Le Conseil européen devrait évaluer régulièrement la menace, afin qu'un système d'alerte précoce puisse fonctionner.

5. Le texte mentionne « *prévenir ces attaques* ». Il faut remarquer, que cela exige que l'Union soit en mesure d'avoir un réseau d'échange de renseignement entre les Etats membres et également avec les Etats-Unis, afin que les gouvernements soient informés suffisamment tôt de l'éventualité d'une attaque. Le verbe « *prévenir* » cache la possibilité d'une attaque préventive contre un assaillant potentiel, donc il faut prendre les précautions en utilisant les conséquences de cette disposition.

6. La Convention a aussi proposé de doter l'Union d'unités civiles ou militaires spécialisées dans la protection civile, pour aider les populations en détresse après une frappe terroriste ou une catastrophe. On a besoin de programmes d'entraînement en commun et de coordination de leurs interventions, de manière à pouvoir intervenir plus efficacement en cas de catastrophes naturelles ou humanitaires à l'intérieur de l'Union.

En revanche, cet article ne dit aucun mot de la concurrence possible avec l'Alliance atlantique qui construit efficacement un tel système depuis plus de dix ans.

Il y a deux obstacles à franchir pour que cette clause de solidarité devienne réalité. Le premier obstacle est politique, car la Constitution est votée, mais pas encore adoptée par les gouvernements nationaux. On doit espérer que les Etats membres ne veuillent pas remettre en cause l'un des principaux acquis du projet constitutionnel en matière de défense.

⁴⁹ WALCH, Jacques : *La Convention, l'Europe de la défense et la France*, in *Europe dans la crise, quelle union ?* Revue politique et parlementaire, N° 1022, janvier / février 2003, p. 90.

Le second obstacle sera d'ordre pratique. C'est une chose – très positive – de doter l'Union d'une telle clause de solidarité, mais c'en est une autre d'apprendre à la mettre en œuvre concrètement. Il faudra du temps pour que les habitudes de travail se créent entre différents services nationaux – protection civile, justice, douanes, police, renseignement, unités militaires spécialisées, etc. - recourant à différentes langues, différentes procédures, différents matériels.

La clause de solidarité est un élément important pour que l'Union se montre capable, concrètement, de contribuer à la sécurité des Européens, face à la menace terroriste et contre toutes les catastrophes d'ampleur européenne.

2. Les relations transatlantiques

Parmi les facteurs extérieurs déterminant pour l'avenir de l'Europe de la défense, le plus important est celui de l'évolution des relations transatlantiques. Bien que les ambitions des Etats-Unis et celles de l'Union soient différentes, les deux puissances doivent coopérer pour sauver leur relation. L'une relation partenaire et un partage des rôles au niveau international sont des exigences pour que l'Union puisse garantir la paix et la stabilité sur le continent. Dans les dernières années, on a pu observer l'affaiblissement des relations transatlantiques influencé par plusieurs motifs, et ces raisons ont également des effets pour la naissance d'une Europe de la défense.

Premièrement, le gouvernement Bush est resté fidèle à la politique traditionnelle, en tentant d'entraver les progrès de la politique étrangère et de défense européenne.⁵⁰ La stratégie est cohérente : saluer les efforts européens tant qu'ils s'intègrent dans un cadre garantissant l'hégémonie américaine, mais y être hostile dès lors que se profilent à l'horizon une volonté politique européenne ou une capacité d'agir de manière indépendante.⁵¹ C'était surtout après le 11 septembre et la campagne sur l'Irak qui a montré la volonté américaine, c'est-à-dire que les Etats-Unis ont géré les opérations militaires non pas par le biais du Conseil de l'Atlantique Nord, mais par certains alliés, comme le Royaume-Uni ou l'Espagne, mais ont laissé le reste de l'Europe à l'écart. La principale différence entre les Etats-Unis et l'Europe en matière de politique étrangère avait trait aux conditions de recours à la force. La relation entre l'UE et les Etats-Unis est traversée par une crise, du côté européen on est passé de l'élan de solidarité qui a suivi le 11 septembre, à une attitude de désenchantement, de désaffection, résultant d'une perte de crédit de l'administration américaine.⁵²

⁵⁰ La politique américaine avait toujours la volonté d'empêcher de conférer à l'Europe une capacité opérationnelle véritablement indépendante : on a rejeté à l'UEO la question de sécurité majeure représenté par l'ISD (Initiative de Défense Stratégique), l'hypothèse de « trois D » de Madeleine Albright concernant la relation entre la PESD et l'OTAN: ni duplication, ni découplage, ni discrimination.

Henry KISSINGER : *Does America Need a Foreign Policy ? Toward a diplomacy for the 21st Century?*, New York, Simon & Schuster, 2001 et Zbigniew Brzezinski: *The Choice: Global Domination or Global Leadership?*, New York, Basic Books, 2004

⁵¹ *Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace, L'après 11 septembre et les relations transatlantiques*, Cahiers de Chaillot n°58, p 92-93

⁵² ANDREANI, Gilles : *L'Europe de la défense : y a-t-il encore une ambition française ?*, Politique étrangère, 4/2002, Institut français des relations internationales, Hiver 2002-2003.

Les péripéties qui ont entouré le déclenchement de la guerre contre l'Irak, et en particulier la confrontation diplomatique franco-américaine, auront des répercussions sur les relations internationales. La guerre contre l'Irak a servi de révélateur et a contribué à éclairer les choix futurs des Européens. La crise irakienne a révélé les fractures profondes qui opposent les différentes conceptions européennes de la relation transatlantique. La manifestation la plus spectaculaire de la désunion européenne fut la rupture du partenariat de sécurité entre la France et le Royaume-Uni. En s'opposant sur l'Irak et les relations avec l'Administration Bush, ils ont donné l'impression de ruiner le fragile équilibre entre vision atlantiste et vision européeniste de la PESD, qui sous-tendait le projet issu du sommet franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998). Les différends entre les européens ont empêché la prise d'une position européenne commune. La cacophonie européenne sur l'Irak a mis en exergue les profondes divisions entre les Etats membres et entre l'UE et les Etats-Unis. Plusieurs pays (la France, l'Allemagne et la Belgique) préoccupés par l'unilatéralisme américain, souhaitent une Europe plus autonome, capable de lui faire contrepoids.⁵³ La crise a aussi démontré qu'il est absolument nécessaire d'avancer vers la construction d'une politique extérieure et une politique de sécurité et de défense commune avec des outils communs, avec un Président et un Conseil plus fort et qu'on puisse parler d'une seule voix. La création du ministre des affaires étrangères et le renforcement d'une politique européenne extérieure où les décisions se prennent à la majorité qualifiée sont dus au clivage de l'Union et l'exigence de surmonter la division. L'Europe de la défense n'est pas uniquement une question de moyens, elle suppose aussi que l'on s'entende sur la politique que l'on veut mener.⁵⁴

La deuxième raison de mauvaise relation entre les deux puissances est clairement exprimée dans le *National Security Strategy*: les Etats-Unis voudraient anticiper l'émergence de tout concurrent sérieux capable de leur disputer le pouvoir. L'élargissement de l'Union va encore renforcer sa position de force, en termes de population, d'actifs financiers, de technologies et de puissance militaire globale. Une Europe qui s'exprimerait d'une seule voix en politique étrangère avec une force militaire significative devrait être prise au sérieux. Cela ne veut pas dire que l'Union doit se présenter en concurrence avec les Etats-Unis, mais qu'elle doit prendre conscience de son pouvoir pour agir sur la scène internationale et en coopération avec les Etats-Unis.

C'est vrai que le budget global de la défense européenne équivaut à un peu moins de la moitié du budget américain dans ce domaine, mais il faut prendre en considération, que l'Europe n'a pas les mêmes besoins que les Etats-Unis. L'Europe pourra probablement répondre à ses besoins de sécurité avec le niveau du budget militaire actuel et futur, toutefois il faut changer la structure actuelle des dépenses. Les officiers, les personnels civils sont coûteux, il faut rationaliser les dépenses, sinon, l'augmentation des budgets de défense ne ferait qu'empêcher les européens d'intégrer leurs politiques de défense.

Troisièmement, les divergences transatlantiques actuelles reposent sur des perceptions différentes de la puissance et de l'ordre mondial. Les événements récents ont prouvé que les

⁵³ Réunion des chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne, 29 avril 2003, www.ambafrance-ro.org

⁵⁴ VERLUISE, Pierre : *Que nous apprend la crise irakienne sur la situation en Europe au premier trimestre 2003?* (L'entretien avec Lucien Poirier, www.diploweb.com/forum.poirier.htm) et www.diploweb.com/ue/crise2003.htm Géopolitique-documents, 2003, l'Europe éclatée ?

intérêts des Américains ne sont pas obligatoirement identiques à ceux des européens. Les Etats-Unis ont une vision du monde dictée par des intérêts économiques, des objectifs de puissance et de sécurité. Ils insistent sur la puissance militaire, et on peut penser que dans leur optique, la recherche d'une solution politique au conflit actuel est passée au second plan. Il ne faut jamais oublier que ce sont les Européens qui ont poussé à ce qu'une négociation s'engage au cours du conflit des Balkans, alors que les Américains voulaient procéder aux frappes dès octobre 1998, avant même que la recherche d'une solution politique soit tentée. C'est la différence : les Etats-Unis, première puissance militaire du monde, tendent à vouloir régler les problèmes et éliminer les menaces par la voie de la coercition. Les Européens, notablement plus faibles sur le plan militaire, cherchent plutôt à influencer les autres par la voie idéaliste de la négociation, des institutions internationales et du droit.⁵⁵

On ne peut pas séparer la position spécifique des Européens de la nature de leur projet d'Union européenne. L'Union rassemble des entités nationales souveraines dans un cadre multilatéral de plus en plus dense, voire supranational. Les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe ont montré la spécificité européenne. Après le 11 septembre, déchirés entre la volonté de préserver leur projet de l'Union, leur identité et celle de maintenir une relation amicale et durable avec un allié de grande valeur, contraints de prendre en compte les besoins divergents des populations, de la personnalité de chaque dirigeant et des traditions nationales, les européens finissent par proposer différentes solutions nationales.⁵⁶

L'élargissement ne facilitera pas la naissance d'une PESD autonome, étant donné que les nouveaux adhérents de l'Union ayant choisi l'Europe pour l'avenir économique, ont des relations plus fortes avec l'OTAN et les Etats-Unis.

Au cours de l'été 2003, de nombreux développements ont permis aux Etats membres de l'Union de se rapprocher et d'améliorer également la relation transatlantique. Le premier document stratégique de sécurité de l'Union présenté par Javier Solana, « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* » est une affirmation de la relation UE - Etats-Unis. La relation transatlantique est irremplaçable. En agissant ensemble, l'Union européenne et les Etats-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde. « *Notre objectif devrait être un partenariat efficace et équilibré avec les Etats-Unis. C'est une raison supplémentaire pour l'UE de renforcer encore ses capacités et sa cohérence* ».

Premièrement le document dit clairement que l'Union partage le souci des Etats-Unis en matière de terrorisme, de crime organisé et de prolifération d'ADM, et qu'elle est prête à intervenir, militairement si nécessaire, pour les combattre. Ensuite on formule deux nouveaux concepts, « l'engagement préemptif » et le « multilatéralisme effectif », qui constituent une approche européenne distincte pouvant être reçue positivement de chaque côté de l'Atlantique. L'*engagement préemptif* suggère que, par l'application du *soft power* – aide au développement, commerce conditionnel et ciblé, lutte contre la corruption et les atteintes aux droits de l'homme, programmes d'assistance pour une meilleure gouvernance, promotion de la justice –, l'Union peut utiliser de puissants moyens pour favoriser la démocratie.

⁵⁵ KAGAN, Robert : « Power and weakness », Le monde, 27 et 28 juillet 2002

⁵⁶ *Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace, L'après 11 septembre et les relations transatlantiques*, Cahiers de Chaillot n°58, p. 98-99

Le *multilatéralisme effectif* implique « le développement d'une société internationale plus forte, des institutions internationales efficaces et un ordre mondial fondé sur le droit de règle ». L'ONU est au cœur du concept, l'Union reconnaît qu'il appartient en premier lieu au Conseil de Sécurité de Nations Unies de veiller au maintien de la paix et de sécurité internationale, mais l'Union s'engage d'apporter soutien, de toute la façon, inclue en favorisant l'adhésion à des institutions importante comme la Cour pénale internationale.

Il est intéressant de constater que le document introduit aussi un élément central de la Stratégie de Sécurité Nationale des Etats-Unis – la fameuse doctrine Bush – au cœur même de l'UE : la guerre préventive. « Notre concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur le menace d'invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques. Si rien ne vient les contrer, elles deviendront plus dangereuses (...) Cela signifie que nous devrions être prêts à agir avant qu'une crise se produise. »⁵⁷

Selon certaines interprétations, le document de Solana démontre qu'entre l'UE et les Etats-Unis, en ce qui concerne la politique militaire expansionniste, s'il existe une différence quantitative, il n'en existe par contre aucune en terme qualitatif. Bien que bon nombre des gouvernements de la « vieille Europe » se plaisent à critiquer le gouvernement Bush et ses méthodes ; cependant, ils appliquent à travers la nouvelle stratégie militaire de l'UE ces méthodes.⁵⁸ Prenant l'exemple des activités nucléaires en Corée du nord et des risques nucléaires en Asie du Sud comme « source d'inquiétude pour l'Europe » le document nous invite à repenser, voire à redéfinir le terme « défense ». Un élargissement du domaine d'application de « défense » n'est à envisager qu'avec prudence et devrait être circonscrit à des menaces existentielles bien déterminées, pour éviter toute possibilité d'emploi abusif du droit de légitime défense, et d'utiliser le concept américain de frappes préventives. En revanche, le concept stratégique devrait développer davantage les moyens que l'Union européenne pourrait mettre en œuvre pour renforcer l'action coercitive des Nations Unies en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.⁵⁹

L'avenir des relations avec les Etats-Unis est très ambigu. L'alliance avec les Etats-Unis a bien sûr un avantage évident dans la lutte contre le terrorisme et pour tenir les proliférateurs en échec. D'une part, les pays européens ne peuvent pas ignorer que leurs liens avec les Etats-Unis augment le risque de devenir la cible des terroristes – comme ce que les attentats de Madrid du 11 mars 2004 l'ont démontré. Mais d'autre part, l'alignement avec les Etats-Unis est indispensable pour combattre la menace terroriste, et pour contenir les nouvelles menaces des proliférateurs qui demeurent longtemps un défi pour les responsables de la sécurité. Bien qu'il y ait une incompatibilité entre l'ambition affichée par les Américains de demeurer une superpuissance incontestée, et le projet des européens de devenir un acteur politique plus cohérent cherchant à atteindre leurs objectifs avec une force militaire, les deux puissances doivent coopérer pour sauver leur relation qui est en danger. Mais les européens ne doivent pas

⁵⁷ SOLANA, Javier : *Europe sûre dans un monde meilleur Stratégie européenne de sécurité*, <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.

⁵⁸ PFUGER, Tobias : *Projet de constitution européenne : L'UE sur pied de guerre*, http://www.auswaertigesamt.de/www/fr/eu_politik/gasp/esvp_html

⁵⁹ M Gaburro, rapporteur de la commission politique de l'UEO : Les perspectives de la politique européenne de sécurité et de défense, Réponse au rapport annuel du Conseil de l'Union européen, Document A /1844, 2 décembre 2003

hésiter dire non aux Etats-Unis, lorsque leur politique va à l'encontre des principes et objectifs européens et contre le droit international. Là il semble se profiler un cercle vicieux. Il faut mener des efforts sérieux pour réorganiser les relations transatlantiques, c'est la question clé de la paix et de la sécurité internationale.

3. La question de l'autonomie de la PESD par rapport l'OTAN

Cette analyse des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis, ainsi que la prise en compte d'intérêts divergents en matière de sécurité doivent conduire à faire évoluer les responsabilités des uns et des autres. La pérennité de l'Alliance atlantique n'est pas en cause aujourd'hui, mais la défense européenne devient de plus en plus forte, qui met en cause la relation de deux organismes

Depuis l'origine du projet de PESD, il semble évident qu'en cas de mission militaire de l'Union seule, une capacité de planification européenne autonome soit indispensable. Dans un premier temps, c'était l'UEO qui a été chargée de mettre en œuvre la politique de sécurité et de défense. Après sa dissolution, l'Union a fait des recours aux moyens du NATO, en matière de renseignement, d'évaluation des situations et de planifications stratégiques. La réalisation d'une défense européenne autonome a commencé lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, où on a déclaré « *une capacité d'action autonome de l'UE appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire de répondre aux crises internationales* »⁶⁰.

Le but des européens n'est pas de dupliquer les forces et les matériels existants, mais de se doter de capacités de planification militaire, des moyens de communication et de renseignement indispensables pour monter des opérations destinées à rétablir la sécurité et à assurer la paix. Cela nécessite également que les Européens prennent conscience qu'ils ne peuvent éternellement se reposer sur la puissance militaire américaine pour assurer leur sécurité. Il faut rationaliser l'utilisation des crédits militaires au niveau européen, notamment en unifiant les programmes d'armement. La question est de l'autonomie politique de l'Europe et de la stabilité internationale en général.⁶¹

La question de l'OTAN et de la défense européenne est complexe. Une politique européenne de défense ne peut être définie sans l'OTAN. Onze Etats membres actuels de l'Union sont membres de l'OTAN, et au titre de l'article 5 du Traité de Washington, sont liés par une clause de défense collective. Parmi les nouveaux pays adhérant quatre étaient déjà membres à l'Alliance atlantique, et depuis l'avril dernier la Slovaquie, la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie sont membres aussi. L'Europe a besoin de deux organisations. Elle peut tirer profit de l'une et de l'autre, à condition que leurs relations soient transparentes. L'OTAN reste le véhicule naturel du déploiement de forces, parallèlement aux Etats-Unis et aux autres alliés. En Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan, en Méditerranée, et dans une moindre mesure, en Irak, elle sert de passerelle militaire entre Européens et Américains. La question de l'avenir de la

⁶⁰ Déclaration sur la défense européenne, sommet franco-britannique, Saint-Malo, 3-4 décembre 1998

⁶¹ PIROTTE, Olivier : La nouvelle politique américaine et l'Europe, La défense européenne, Centre d'études européens de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 2003

PESD est seulement qu'elle devient maillon mineur de la défense atlantique, ou l'inverse, un pilier majeur de la sécurité européenne, en coopérant avec l'OTAN ?⁶²

L'idée européenne d'établir un quartier général autonome en dehors des locaux de SHAPE de l'OTAN, a été proposée en avril 2003, au sommet de Tervuren.⁶³ Opposé à ce projet, le Royaume-Uni a proposé d'installer le QG européen au sein de quartier général de l'OTAN, au SHAPE, où une cellule européenne a déjà été implantée pour les opérations en Macédoine. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne voulaient pas admettre le souhait des Européens d'établir une identité européenne de défense, cette idée leur a semblé une infidélité virtuelle à l'Alliance atlantique, ils redoutaient sinon des duplications avec ce que l'OTAN fait, surtout que cela n'affaiblisse celle-ci.⁶⁴ Cependant, le 12 décembre, Bruxelles, Paris, Londres et Berlin ont scellé leur rapprochement sur la défense, et leur accord a été salué par les chefs d'Etat et de gouvernement aussi.

D'une part, on a décidé d'établir une « petite cellule européenne » au SHAPE, afin d'améliorer la préparation des opérations de l'Union menées avec les moyens de l'OTAN et dans le cadre des arrangements permanents « Berlin Plus ». Il s'agira en fait de pérenniser ce qui se fait actuellement de manière provisoire, (par exemple en cas de mission Concordia en Macédoine), et pour assurer une pleine transparence entre les deux organisations.

Parallèlement, « une cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires » sera établie au sein de l'Etat-major de l'UE, au bâtiment « Cortenberg », à Bruxelles. Cette cellule sera chargée d'assurer la prévention des conflits et la stabilisation post-conflit, la planification stratégique pour les opérations à dimension civile et militaire, et le renforcement du quartier général national désigné pour conduire une opération autonome de l'UE, menée sans recours aux moyens de l'OTAN.⁶⁵

Pendant une mission concrète, cette cellule se transformera en un « centre d'opération » chargé de gérer la mission sous les ordres de son commandement en chef. Ce centre d'opération n'est pas permanent, il sera dissous à la fin de la mission. Le texte de l'accord précise que s'agissant des opérations autonomes de l'UE, « l'option principale » est l'utilisation des QG nationaux, qui « peuvent être multinationalisés ». Comme dans le cas de la mission Artemis en République démocratique du Congo, mené par la France depuis son quartier général. Dans certaines circonstances, le Conseil des ministres de l'UE pourra décider de s'appuyer sur la « *capacité collective* » de l'Etat-major européen, « *en particulier lorsqu'une réponse à la fois civile et militaire est requise et lorsque aucun QG national n'est identifié* ». Dans ce cas, la cellule de l'UE aura la responsabilité « de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération ». ⁶⁶

⁶² DUMOULIN-MATHIEU-SARLET : Six scénarios pour la PESD, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°463, décembre 2002

⁶³ ZECCHINI, Laurent : Les « Quatre » lancent un groupe pionnier dans le domaine de la défense, Le Monde, le 30 avril 2003

⁶⁴ Sur les résultats de la Convention, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 474, janvier 2004, pages 6-7.

⁶⁵ Accord sur des cellules permanentes pour la planification des opérations militaires et civiles de l'UE, le plus tôt possible en 2004, Bulletin Quotidien de l'Europe, n° 8605, du 13 décembre 2003, page 5.

⁶⁶ ZECCHINI, Laurent : « Paris, Londres et Berlin scellent leur rapprochement sur la défense », Le Monde, 13 décembre, 2003

Cette idée du quartier général de l'OTAN et d'une cellule européenne permanente est, avec la coopération structurée et l'engagement de défense mutuelle, un très net avantage de la PESD. De plus, ce quartier général a été adopté par le Conseil européen de Bruxelles, indépendamment de l'adoption de la Constitution. Ces propositions ont été largement saluées, car l'architecture complexe de cet accord témoigne du souci de tenir compte autant que possible de la sensibilité atlantiste du Royaume-Uni. Lord Robertson a souligné, qu'elles « *montrent clairement qu'il y aura pas de double emploi des capacités permanentes de planification opérationnelle de l'Alliance atlantique* »⁶⁷. Elles engagent l'UE à une plus grande transparence et à une coopération plus approfondie avec l'OTAN par l'intermédiaire d'une cellule de l'UE au SHAPE et des arrangements réciproques de liaison de l'OTAN à l'EMUE (l'Etat-major militaire de l'UE).

Avec l'adoption de la Constitution et avec la création d'une cellule permanente européenne, les Etats membres expriment leur volonté de l'affirmation d'une défense européenne autonome et sa coexistence avec l'OTAN, mais sans le but de la remplacer: l'Alliance atlantique reste compétente pour la défense collective de ses membres (l'article 5), pour la gestion des crises internationales également, à côté de l'UE: au plan politique et militaire, Washington demeure un partenaire indispensable, et l'UE ne mènera des actions militaires autonomes que dans les cas où l'OTAN ne participe pas dans son ensemble aux opérations, l'OTAN donne accès aux moyens de planification du SHAPE.⁶⁸

On peut constater que ce qui n'était que l'hypothèse dans le traité de Maastricht, la perspective d'une politique d'une défense commune qui « conduit à une défense européenne », semble de réaliser. Tirant les conséquences des crises des années précédentes où l'Union a dû faire face à l'absence de sa capacité d'action autonome, on est arrivé à doter l'Union d'institutions propres et de moyens militaires adaptés pour gérer les crises. L'atout principal de la défense européenne, par rapport l'OTAN, réside dans la combinaison de moyens civils et militaires. On va dans la direction que l'Union soit capable de mener des actions sans recours aux moyens de la NATO, qui prouve son autonomie.

Conclusion

En ce qui concerne les perspectives d'une Europe de la défense, on doit prendre une position un peu sceptique. La défense est un élément déterminant de la souveraineté des Etats membres. Avec la Constitution on est arrivé à une étape importante, qui laisse ouverte la porte à aller plus loin, notamment grâce aux différentes formes de la coopération. Notamment dans le domaine de l'armement, et de l'assistance mutuelle, à travers les coopérations plus étroites. Mais l'avenir peut être beaucoup influencée par des coopérations structurées, créant des forces armées pour les mettre au service d'une vision diplomatique commune. Quand même, on ne peut pas communautariser complètement le domaine de défense. Il n'y a pas d'armée

⁶⁷ *Accord sur des cellules permanentes pour la planification des opérations militaires et civiles de l'UE, le plus tôt possible en 2004*, Bulletin Quotidien de l'Europe, n° 8605, du 13 décembre 2003, page 5.

⁶⁸ L'accord « Berlin Plus », conclu en juin 1996, qui fait référence à la décision du Conseil de l'OTAN de juin 1996, qui a engagé les alliés à participer à l'initiative européenne de défense. L'UE est supposée laisser l'initiative aux structures de l'OTAN.

européenne, les forces nationales subsistent, et les Etats membres gardent leur droit de déclarer une guerre. L'Europe de la défense est un élément vers une Europe puissance, mais ne crée pas un Etat fédéral, les Etats ne renoncent pas leur souveraineté. La volonté de certains Etats, de développer leurs capacités peut donner une impulsion et autonomiser la défense européenne, qui bien qu'elle ne réalise qu'une intégration différenciée, peut jouer un rôle important pour garantir la paix et la sécurité.