

LES BASES JURIDIQUES DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE

par

Henri PRÉVOT

Ingénieur des Mines

Les États doivent réunir les conditions économiques nécessaires à leur sécurité ; s'ils veulent le faire dans le cadre de l'Union européenne, sur quelles bases juridiques pourront-ils agir ?

Cette question a été abordée dans un précédent article de cette revue ¹. Comme il ne semble pas que la Conférence intergouvernementale remette en cause la structure de l'Union telle que l'a créée le traité de Maastricht, on propose ici quelques réflexions complémentaires sur la nature des compétences respectives des États, de la Communauté, de la PESC et de la coopération sur les affaires intérieures.

On rappelait dans cet article que l'Union européenne est fondée sur les Communautés (en particulier la Communauté européenne, les autres étant la CECA et Euratom) et sur les "politiques et formes de coopération" que sont la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il est habituel de parler des "trois piliers de l'Union" ; ces piliers mettent en oeuvre deux modes de coopération, un mode communautaire qui est "supranational" puisqu'il peut obliger les États à mener des actions qui n'ont pas leur accord, et un mode "intergouvernemental" qui respecte la volonté de chacun des États. *Les compétences de chacun de ces piliers sont définies non par la matière traitée, mais par l'objectif visé : lorsque l'objectif est économique et social, la compétence est communautaire ; ce qui concerne la sécurité*

des États et la politique étrangère est une compétence des États, compétence qu'ils peuvent confier à la PESC ; enfin ce qui relève de la justice et des affaires intérieures sera traité selon le "troisième pilier".

Tout cela est bel et bon et les juristes peuvent parler du "principe fondamental de la séparation des piliers" ; mais cette distinction est bien souvent ignorée par les faits et par les acteurs, qu'ils soient européens ou non, qu'ils soient économiques ou politiques, qu'ils soient ou non respectueux des lois et de la morale. Alors, selon les textes, une même affaire relève de plusieurs "piliers".

Comme exemples, on donnait dans l'article précité la circulation des personnes, les embargos commerciaux, la gestion des crises, la protection de la confidentialité des données, le commerce et la production des armes, les télécommunications et les autres services de base comme l'énergie et les transports, la lutte contre la prolifération des produits duals, la sécurité des systèmes d'information et l'usage de la cryptologie ; il faut ajouter la maîtrise des techniques les plus importantes, celles qui sont nécessaires à l'indépendance d'un pays et, sur un autre registre, l'usage des moyens de l'économie pour apaiser des tensions entre les pays, etc.

Dans la réalité, l'Union européenne ne pourra donc exister que si elle sait traiter correctement ces affaires qui relèvent à la fois de la communauté et de la coopération intergouvernementale.

¹ Cf. Revue Droit et Défense, n°96/1 p. 42.

I. UN PRINCIPE DE BASE POUR RÉPARTIR LES COMPÉTENCES

Cette question de répartition des compétences est une des plus importantes que rencontre aujourd'hui la construction européenne ; on ne doit pas s'en étonner puisque elle commande le mode de coopération entre les États membres, la place et la fonction des États, le rôle et le pouvoir des instances communautaires, bref la nature même de l'Union, plus "fédérale" ou plus "internationale". Il est donc utile de se référer à des principes clairs ; cela ne doit pas empêcher le pragmatisme.

La lecture du traité sur l'Union montre que les compétences des "piliers" de l'Union sont définies par leurs objectifs et non par la matière traitée.

Dès l'article B on lit :

"l'Union se donne pour objectifs

- *de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable (...)*
- *d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune (...)*
- *de développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires étrangères. (...)*"

Le "deuxième" et le "troisième pilier" sont explicitement mentionnés ; "par différence", on comprend que le premier objectif est celui du "premier pilier".

1.1. Le "premier pilier"

Cela se confirme lorsque l'on lit l'article 2 qui décrit l'objectif de la Communauté : *"la Communauté a pour mission (...) de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques (...), une croissance durable (...), un niveau d'emploi et de protection sociale élevé (...), le relèvement du niveau de vie et de la qualité de vie (...)"*. Le rapprochement entre ce premier objectif de l'Union et l'objectif de la Communauté est encore plus manifeste si l'on cite non seulement l'objectif mais aussi les moyens de l'atteindre : l'article B dit *"notamment par*

la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire (...)" ; l'article 2 dit : *"par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire"* et se donne aussi comme mission *"la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres"*.

Ce faisant, la Communauté contribue au *"rayonnement de l'Union européenne sur la scène internationale"*, objectif assez large confié préférentiellement, mais non exclusivement, à la PESC (comme le signifie le mot *"notamment"* dans l'article B).

1.2. Le "deuxième pilier"

Le champ de la PESC est défini par les objectifs décrits dans l'article J-1 paragraphe 2 : *"sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ; renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes ; maintien de la paix et renforcement de la sécurité internationale ; promotion de la coopération internationale ; développement et renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales"*.

1.3. Le "troisième pilier"

Le domaine d'application du troisième pilier n'est pas décrit de la même façon : l'article K1 parle de *"domaines"* considérés par les États comme *"des questions d'intérêt commun"*. Certains de ces *"domaines"* sont la coopération en différentes matières (judiciaire, douanière, politique d'asile) ; néanmoins d'autres *"domaines"* d'intérêt commun ont bien la nature d'objectifs comme la lutte contre l'immigration, contre le séjour et le travail irréguliers de ressortissants de pays tiers, contre la toxicomanie, contre la fraude de dimension internationale ; sont aussi visées la prévention ou la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale.

Ainsi, le traité sur l'Union répartit *positivement* à peu près tous les objectifs

que peut se donner une "Puissance publique" dans les domaines économiques et sociaux, en politique étrangères, pour préserver la sécurité des États "sous toutes ses formes", pour le maintien de l'ordre et le règne de la justice - sachant que, si les instances communautaires ont le droit de se saisir de tout ce qui est de la compétence communautaire, une question qui *peut* relever de la compétence du deuxième ou du troisième pilier ne sera effectivement traitée selon l'un ou l'autre de ces piliers que si tous les États en sont d'accord et ne fera l'objet que de décisions unanimes des États. On voit que le traité préserve ainsi les compétences que les peuples "souverains" ont confiées aux États sans les autoriser à les transmettre à une autre forme d'autorité.

La sécurité des États est donc une compétence des États et, si les États en décident ainsi, de la PESC.

II. LE TRAITÉ SUR L'UNION A CLARIFIÉ LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Par rapport à la situation qui prévalait avant le traité sur l'Union cette répartition "positive" permet de clarifier les choses. En effet, avant le traité sur l'Union, l'Europe reposait sur la Communauté économique européenne (nous oublierons dans la suite la CECA et Euratom). L'objet de la CEE était économique, comme son nom même le rappelle. Le traité sur la CEE a bien noté que des mesures décidées au titre du développement économique et social pouvaient avoir un effet négatif sur la "sécurité publique" - nous montrons plus loin que la notion de "sécurité publique" figurant dans le traité communautaire est très proche de celle de "sécurité de l'État sous toutes ses formes" figurant dans le titre PESC du traité sur l'Union -. Plusieurs articles du traité laissent donc aux États la possibilité de prendre des mesures contraires à ce que demande le traité, dans la mesure où elles sont nécessaires pour atteindre les objectifs de sécurité fixés par l'État.

On trouve cette possibilité aux articles 36, 48 paragraphe 3, 56, 66, 73D paragraphe 1b, 223, 224, 100A paragraphe 4 quant à la circulation des produits, la prestation de services, le droit d'établissement, la circulation des travailleurs, le

mouvement des capitaux, la fabrication et le commerce des armes, la protection des informations confidentielles, la gestion de situations de crises et enfin, de façon générale, pour toute directive d'harmonisation décidée à la majorité qualifiée.

Mais le préambule du traité donnait à la Communauté un objectif sous-jacent très ambitieux, beaucoup plus large que les objectifs économiques et sociaux : dans le préambule du traité, les signataires se disent "*déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens*", au point que certains considèrent que le véritable objectif de la Communauté va bien au-delà des affaires économiques et sociales, qu'il incorpore tous les aspects économiques de la sécurité et que le traité, avec tous les articles indiqués plus haut, loin de signifier que la Communauté n'a pas de compétence en matière de sécurité publique, lui donne au contraire compétence (ce faisant, retire cette compétence aux États) et, en même temps, confie aux États, *à titre d'exception au traité*, l'exercice de cette responsabilité sur les aspects économiques de la sécurité. Certes l'État tiendrait encore sa compétence du peuple souverain, mais *à travers le traité*, non plus directement. Cela serait confirmé par le fait que c'est la Cour de Justice des Communautés qui apprécie si l'État ne fait pas un usage abusif de ces articles du traité. Dans un récent arrêt relatif à l'exportation de biens "à double usage" (arrêt Leifer du 17 octobre 1995 dans l'affaire C-83/94), la Cour semble aller encore plus loin et considérer que le traité a donné à la Communauté une compétence *exclusive* sur le commerce extérieur, y compris en ce qui concerne la sécurité publique ; certes, un État peut prendre des mesures nationales différentes des règles communautaires mais, selon la Cour, l'État tient ce droit non pas de son peuple souverain, directement ou à travers le traité, mais "d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté" (point 13 de l'arrêt) par l'article 11 du règlement d'application de l'article 113 du traité - nouveauté assez lourde d'implications.

De la sorte "une réglementation nationale ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exportation de certains pays relève de la politique commerciale commune au sens de l'article 113" (point 10 de l'arrêt) - elle avait utilisé un raisonnement analogue dans l'arrêt Richardt (arrêt du 4 octobre 1991 dans

l'affaire C-367/89) au sujet du mouvement des marchandises au sein de la Communauté.

On pouvait avoir cette lecture plutôt fédéraliste du traité fondant la Communauté économique européenne. Mais, sans vouloir remettre en cause les jugements relatifs au mouvement des marchandises (ce qui est jugé est jugé et seule la Cour peut faire évoluer sa jurisprudence), on peut constater qu'*aujourd'hui une telle lecture ne semble pas compatible avec le traité sur l'Union*. Ce traité confie très clairement l'objectif du *"renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membre sous toutes ses formes"* à la PESC ; *par là même il constate que ce n'est pas une compétence de la Communauté* car l'on voit mal que le traité confie à la PESC, à titre d'exception, une compétence de la Communauté. Ce faisant, le traité sur l'Union, à la différence du traité qui fondait la Communauté, *distingue nettement la sécurité publique des autres objectifs importants visés à l'article 36* (moralité publique, protection de la santé, vie des animaux, etc.). La Cour des Communautés avait elle-même fait implicitement cette distinction.

Dans les cas qui lui ont été soumis, elle n'a jamais remis en cause les objectifs de sécurité fixés par les États *ni même les moyens qu'ils ont choisis* pour les atteindre ; en particulier elle n'a pas exigé que la politique choisie soit celle qui, pour atteindre les objectifs, perturbe le moins le fonctionnement du marché ; elle a seulement vérifié que les actions décidées ne vont pas au-delà des objectifs recherchés ; dans un cas, même, celui de l'embargo grec contre l'ancienne république yougoslave de Macédoine, l'avocat général a constaté qu'il ne disposait d'aucun moyen de porter un jugement sur cette action : une déclaration d'incompétence en quelque sorte - le cas n'a pas été jugé, puisque la plainte a été retirée avant le jugement.

En tous cas, tout le monde est d'avis qu'il appartient aux États de veiller à la "sécurité publique" et à la "sécurité des États" - on remarque en passant que le mot État est employé dans les textes tantôt pour désigner une entité qui est compétente et qui décide, tantôt comme l'ensemble des composantes d'un pays (voir par exemple le parallèle entre les "États membres" et les "pays tiers").

III. "SÉCURITÉ PUBLIQUE" ET "SÉCURITÉ DES ETATS"

Pour que ce raisonnement soit complet, nous allons montrer que la notion de "sécurité publique" qui apparaît dans le traité de la Communauté est très proche de celle de "sécurité des États" qui apparaît dans la PESC. Nous nous refusons à toute interprétation personnelle des mots "sécurité" et "défense" et à toute référence à l'étymologie de ces mots ou à la définition qu'en donne un dictionnaire ou un autre. Tout cela ne peut que nous égarer. Nous voulons coller aux textes de l'Union européenne et nous limiter à ces textes.

3.1. "La sécurité publique" du traité fondant la Communauté européenne

Dans le traité de la Communauté, l'expression de "sécurité publique" apparaît toujours avec celle d'"ordre public" ; c'est donc une notion différente, même s'il y a une zone de recouvrement ; ce point mérite d'être remarqué car dans le droit français, la "sécurité publique" est une des composantes de la "police", que l'on assimile souvent à l'ordre public. C'est la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés qui nous donne les meilleures indications sur le contenu de la sécurité publique. Naturellement la jurisprudence, qui s'appuie sur des cas particuliers, ne nous dira jamais complètement ce qu'est la sécurité publique, mais les quelques cas qui se sont présentés sont instructifs. L'arrêt Campus-Oil (arrêt du 10 juillet 1984 dans l'affaire 72/83) et les conclusions de l'avocat général nous disent que la sécurité publique est attachée *"au bien être de l'Etat afin de garantir le fonctionnement des services essentiels et l'approvisionnement"* ; *"elle ne se limite pas à la sécurité militaire extérieure"* ni à *"la sécurité intérieure au sens de la défense du droit et de l'ordre"* ; elle tend à préserver la *"stabilité et la cohésion de la vie d'un État moderne"*. Dans d'autres arrêts plus récents, relatifs à l'exportation de produits "à double usage", des précurseurs d'armes chimiques, la Cour a constaté que des technologies civiles peuvent être en relation avec la sécurité des États, qu'à ce titre elles peuvent faire l'objet de mesures nationales différentes des règles du traité et qu'il est impossible de distinguer les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité publique.

La "sécurité publique" de la Communauté comporte des aspects militaires. C'est l'avis de l'avocat général, dans le cas *Campus-Oil*, lorsqu'il écrit dans ses conclusions : "*il est clair que la sécurité publique ne se limite pas à la sécurité militaire extérieure*". Il est possible que la sécurité publique ne comprenne pas l'usage de la force militaire, tellement loin du champ de compétence de la Communauté ; par contre il faut considérer qu'elle comprend en particulier tout ce qui concerne les armes, constatant par là que les États peuvent prendre des mesures nationales même là où l'article 223 ne s'applique pas, en particulier des mesures qui s'appliquent à des entreprises ou des technologies qui touchent à fois le secteur civil et le secteur militaire.

Ainsi la notion de sécurité publique incorpore *au moins* tous ces aspects : préservation de la vie de la population, bien-être de l'État et bon fonctionnement des institutions, bon fonctionnement des services essentiels tels l'énergie, maîtrise des technologies civiles pouvant servir à faire des armes, fabrication et commerce des armes, tout cela présentant des aspects intérieurs et des aspects extérieurs.

3.2. La "Sécurité des États sous tous ses aspects" du titre PESC

La notion de "*sécurité des États sous tous ses aspects*" peut être approchée de plusieurs façons.

3.2.1. "Sécurité des États" et "défense"

L'article B du traité sur l'Union donne parmi les objectifs de l'Union : "*renforcer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*". L'article J-1, comme on l'a vu, indique, parmi les objectifs de la PESC, "*le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États-membres sous toutes ses formes*" et ne mentionne pas le mot "défense". L'article J4 dans son paragraphe 1 reprend les mêmes expressions et dans son paragraphe 3 : "*les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense et qui sont régies par le présent titre*". tout cela laisse entendre que la sécurité des États

dans la PESC a un sens très large ("*sous toutes ses formes*", absence du mot "défense" dans le J1, "*sécurité, y compris la définition d'une politique de défense*").

Certains estiment pourtant que la "défense", c'est-à-dire la défense militaire, est une notion distincte. Il n'y a guère de discussions sur le contenu du mot "défense" dans les textes européens : la défense regroupe tout ce qui est nécessaire à l'usage de la force militaire, en particulier les forces armées, leurs armes et la fabrication des armes (alors qu'en droit français le mot "défense" va largement au-delà et se rapproche de l'expression "sécurité publique" de la CE ou "sécurité des États" de la PESC). A l'appui de cette thèse on souligne que l'article J-4, dans son paragraphe 4, parle de politique "de sécurité et de défense". La "sécurité des États" ne comprendrait que la *définition* de la politique de défense. Cette position paraît assez contestable car si la défense ne faisait pas partie de la "sécurité des États", la PESC n'en traiterai pas, donc ne traiterai pas, par exemple de la fabrication des armes ; quant à l'expression "sécurité et défense", que l'on ne trouve qu'une fois, il arrive que l'on rencontre dans les textes des expressions redondantes.

3.2.2. "Sécurité des États" et aspects économiques de la sécurité des États

L'expression de "*sécurité des États sous toutes ses formes*" suffit en elle-même à signifier qu'elle comporte les aspects économiques de la sécurité des États. S'il en est besoin, les textes nous en donnent une confirmation. Le titre de la PESC remplace tout en le développant et en le renforçant le titre III de l'Acte Unique européen ; ce titre III qui comprend un seul article, l'article 30, s'intitule "*dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère*". Il parle surtout de politique étrangère en effet, mais pas seulement : son paragraphe 6 b dit : "*Les Hautes parties contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité*". Les adjectifs "technologiques et industrielles" ont été introduits pour *limiter* le champ de la coopération ainsi annoncée. Heureuse intention grâce à laquelle nous pouvons lire dans un traité cette très belle expression "*conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité des États*" !

En conséquence la PESC, qui *élargit* la portée de cet article 30 et qui porte sur la sécurité des États "sous toutes ses formes",

inclut également les conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité des États.

Il apparaît ainsi qu'il y a de très fortes affinités entre la "sécurité publique" du traité de la Communauté telle que la voit la Cour de Justice et "sécurité des États sous toutes ses formes" de la PESC.

Pourtant, nombreux sont ceux qui, sans nier l'existence de ces conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité des États, estiment qu'elles ne peuvent pas entrer dans le champ de la Politique étrangère et de sécurité commune.

3.3. Peut-on distinguer aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité des États ?

Le principal argument est que la PESC serait consacrée aux affaires étrangères et qu'il convient de distinguer la sécurité "intérieure" et la sécurité "extérieure" des États. Pour appuyer ce point de vue, on fait appel à l'"intention des négociateurs" et l'on fait remarquer que les autres objectifs de la PESC relèvent de la politique étrangère. Pourtant le texte ne dit pas cela : dans "Politique étrangère et de sécurité commune", l'adjectif "étrangère" qualifie le mot "politique" et non pas le mot "sécurité" ; au contraire le mot "sécurité" est qualifié plus loin par "sous toutes ses formes", expression qui exclut toute limitation. Par ailleurs la "sauvegarde des valeurs communes", le premier objectif de la PESC, ne concerne pas seulement les relations avec l'extérieur ; enfin, plus concrètement, la fabrication des armes, que l'on s'accorde à voir dans le champ de compétence de la PESC, est bien une affaire intérieure aux États et à l'Union. Et surtout, on ne doit pas oublier que la réalité ne se prête pas à cette distinction entre intérieur et extérieur : la jurisprudence à plusieurs reprises a pris note de cette impossibilité.

Si l'on veut pousser l'analyse, on peut distinguer l'*origine* de la pression ou de la menace qui affecte la sécurité d'un État, le lieu où s'exercera la *réaction* de cet État et le lieu où sont préparés les *moyens* de cette réaction. Chacun de ces lieux peut être "intérieur" ou extérieur". On voit donc huit combinaisons possibles qu'il est très facile d'illustrer par des exemples courants : le terrorisme corse est purement intérieur (probablement), le terrorisme

islamiste est-il intérieur ou extérieur ? Les deux. La fabrication d'armes se justifie pour des motifs extérieurs et s'exerce à l'intérieur. L'approvisionnement en énergie est vulnérable beaucoup plus à une agression extérieure qu'à une agression intérieure et la sécurité d'approvisionnement demande une action extérieure des États et des entreprises en relation avec les États et des dispositions intérieures (possibilité de réquisitionner des navires pétroliers, protection des raffineries contre les attentats, stocks de précaution, plan de répartition du pétrole). L'indépendance technologique est sujette à des pressions extérieures et une suffisante autonomie sera préservée par une action extérieure et une action intérieure.

Pour les aspects économiques de la sécurité, cette distinction entre "intérieur" et "extérieur" n'est donc pas pertinente car ceux qui relèvent uniquement de l'intérieur ou uniquement de l'extérieur sont l'exception ; selon le cas, ils pourront donc être traités selon le deuxième ou le troisième "pilier" ; pour choisir, il suffira de lire l'objet du troisième pilier, qui est précisément décrit ; relèvent du troisième pilier par exemple le blanchiment d'argent d'origine criminelle, l'usage de la cryptologie, en relation avec la lutte contre la criminalité internationale, la circulation des personnes, en relation avec l'immigration, la criminalité et le terrorisme. Quant aux aspects économiques de la sécurité des États qui ne relèvent pas du troisième pilier, la conclusion semble s'imposer : ils relèvent de la PESC.

IV. ARTICULER COOPÉRATION INTERGOUVERNE-MENTALE ET COMMUNAUTAIRE

On dit parfois qu'une matière, si elle est traitée par la Communauté, est une compétence communautaire.

Ce serait évidemment plus simple et la Commission propose souvent qu'une directive communautaire d'"*harmonisation*" retienne parmi ses objectifs, à côté de l'efficacité technique et commerciale, des objectifs de sécurité publique comme la sécurité d'approvisionnement, la gestion des crises ou les impératifs de l'ordre public. Il est difficile de s'y opposer car il serait en effet souvent plus efficace de traiter sur le mode communautaire tous les aspects d'une même matière. Mais les conséquences

indirectes ne seraient pas anodines : si la sécurité publique devenait ainsi un objectif, donc une compétence, de la Communauté, les États perdraient une bonne partie de leur autonomie ; or chaque État considère que cet objectif de sécurité publique est une compétence qui lui est propre. Il se peut qu'un jour, les populations décident de confier cette compétence à une autre instance dont l'autorité débordera les limites des États d'aujourd'hui. Nous n'en sommes pas là.

Pourtant, par pragmatisme, lorsque les compétences propres des États sont peu affectées, ils pourront accepter d'élargir à certains aspects de la sécurité publique les compétences de la Communauté. Sans doute convient-il d'être très circonspect et de considérer qu'il s'agit là d'exceptions dont la conformité aux Constitutions nationales doit être vérifiée (le tribunal constitutionnel de Karlsruhe est tout aussi vigilant que notre Conseil constitutionnel). Il pourrait en être ainsi pour *certaines composantes* de la sécurité d'approvisionnement en énergie.

En règle générale, les aspects économiques de la sécurité publique ne pourront pas être traités sur le mode communautaire ; or nombreux sont ceux qui disent qu'une matière traitée, du point de vue de l'économie, par la Communauté ne peut pas faire l'objet, parallèlement, d'un examen sur un mode intergouvernemental.

Si l'on en restait là, l'Union européenne ne saurait pas mener une politique qui soit cohérente avec l'ensemble de ses objectifs, développement économique et renforcement de la sécurité des États. Or aucun des États européens ne peut, seul, réunir les conditions économiques de sa sécurité : contrôler l'immigration, assurer une suffisante autonomie technologique dans les secteurs clés, fabriquer des armes, faire en sorte que les grands services de base essentiels à la vie du pays soient le moins vulnérables possible etc, tout cela demande une coopération très poussée entre les pays, un accord sur les objectifs à long terme, une volonté commune. Chaque État a besoin, dès aujourd'hui, d'une politique européenne cohérente.

Fort heureusement, si l'on se rappelle que la compétence de la Communauté n'est pas définie par la matière mais par l'objectif, donc qu'une même matière peut relever à la fois de la compétence de la Communauté,

de la coopération intergouvernementale (2ème ou 3ème pilier) et des États, on voit qu'avec le traité sur l'Union les États se sont donné toute une palette de moyens de coopération et que *les bases juridiques pour une coopération qui respecte les compétences de la Communauté et celles des États existent*. Il s'agit maintenant, de façon pragmatique, de trouver des procédures. Pour cela, peut-être faudra-t-il apporter quelques modifications au traité.

Dans certains cas, on décidera que toute la matière, y compris les aspects "économie" sera traitée sur un mode intergouvernemental (comme les accords de Schengen). Dans d'autres cas, il apparaîtra préférable que l'Union prenne des décisions qui se fondent à la fois sur la Communauté et sur une coopération intergouvernementale, PESC ou troisième pilier ; alors, le mode de coopération responsable de la sécurité, c'est à dire la coopération intergouvernementale, pourra, s'il le faut, initier une action communautaire et, si besoin, réorienter des projets de décisions guidés par des objectifs économiques.

D'aucuns diront que ce serait mettre la Communauté sous le contrôle de l'"intergouvernemental" et se rendre coupable d'une remise en cause des acquis communautaires contraire à l'article B du traité sur l'Union : "maintenir l'acquis communautaire". Il n'en est rien puisque les décisions communautaires sont *déjà* sous le contrôle des États, qui peuvent s'en écarter pour des raisons de sécurité publique.

Bien au contraire, une approche simultanée selon le premier pilier et selon le deuxième ou le troisième, *pour tenir compte à la fois des objectifs économiques et des impératifs de sécurité des États*, serait un véritable progrès de l'Union. C'est en vérité le progrès dont elle a besoin aujourd'hui. Elle pourra plus facilement progresser de la sorte si elle peut adopter cette démarche par des "coopérations renforcées" intéressant quelques États-membres seulement.

H.P.