

LA RELANCE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE

par

Anne CARMILLERI

Maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes

La présidence autrichienne de l'Union Européenne chargée de l'organisation du sommet européen informel de Pörtlshach les 24 et 25 octobre 1998 a permis une avancée politique inattendue de l'embryonnaire politique européenne de défense. Or de manière assez inattendue, la relance vient du Royaume-Uni qui a proposé¹, influencé en cela par la crise du Kosovo, par l'intermédiaire de son Premier Ministre, le développement d'une « capacité européenne de défense » : « *si nous voulons que l'Europe puisse égaler l'influence des américains, il doit y avoir de notre part, un engagement et une capacité à affiner dans des situations similaires* »². Comme tous les sommets informels, celui de Pörtlshach n'avait pas d'ordre du jour pré-établi et ne fait pas l'objet d'un compte rendu formel. C'est peut être la raison de ces déclarations en faveur d'une volonté commune de relancer la politique européenne de la défense, même si le sommet est plus orienté vers des considérations strictement économiques et sociales eu égard aux faits des élections récentes du nouveau chancelier allemand M. Gerhard Schröder et du nouveau Président du Conseil italien M. Massimo d'Alema. Il n'empêche que les déclarations complémentaires de M. Blair et de M. José Maria Aznar plaçant pour un renforcement de l'espace judiciaire européen ont permis la fixation d'un sommet européen extraordinaire qui aura lieu en 1999 sous la présidence finlandaise. Il s'agit là d'un progrès significatif de la volonté de sortir de l'impasse politique dans laquelle se trouvait la définition de l'Identité européenne de sécurité et de

défense depuis la signature du traité d'Amsterdam.

A ce fléchissement européen s'ajoutent les déclarations du nouveau ministre allemand des affaires étrangères, M. J. Fischer qui tout en soulignant la nécessité en matière de défense d'approfondir le processus d'unification européenne ne réaffirme pas moins la nécessité de l'alliance avec les américains, qualifiée « de réassurance »³. L'activisme allemand est d'autant plus remarquable que M. R. Scharping (le nouveau ministre de la défense) a confirmé la participation de l'Allemagne aux opérations de surveillance aérienne du Kosovo⁴.

Ce progrès s'inscrit dans un contexte international particulier où les États-Unis s'opposent au Secrétaire général des Nations Unies, en tentant de définir au sujet de la crise au Kosovo, « un précédent » soulignant - à tort ! - que « *c'est la première fois dans l'histoire qu'une organisation militaire (l'OTAN) revendique le droit d'intervenir militairement, à l'intérieur d'un pays souverain, pour protéger la population de ce pays contre ses propres dirigeants* »⁵.

La solution serait donc consensuelle entre les deux alternatives classiques développées au cours des négociations du traité d'Amsterdam : la première option, notam-

1 *Le Monde*, 27 octobre 1998, « L'évolution britannique débloque la réflexion sur la défense », Ph. Lemaitre.

2 *Les Echos*, 26 octobre 1998, « L'idée d'une Europe de la défense progresse également », M.L.C.

3 *Le Monde*, 28 octobre 1998, « J. Fischer plaide pour une politique intérieure européenne », A. Leparmentier.

4 *Le Monde*, 31 octobre 1998, « Le nouveau gouvernement allemand entend jouer un rôle actif dans la relance de l'Europe », H. de Bresson.

5 *Le Monde*, 30 octobre 1998, « M. Holbrooke et M. Annan s'opposent sur le rôle de l'Otan dans les conflits intérieurs », Afsané Bassir Pour.

ment défendue par le Président de la République française, consiste dans le renforcement des liens entre l'Union Européenne et l'Union Européenne Occidentale, sans renoncer à une fusion finale de ces deux organisations en matière de défense. La seconde option privilégie l'OTAN comme seule organisation opérationnelle. La proposition britannique serait donc le fruit d'un compromis entre ces deux situations : recentrer les efforts en faveur de l'OTAN au côté de laquelle un pilier de politique de défense serait rattaché et dirigé par l'UEO. Ce réactivisme politique pourrait être l'occasion de mieux définir la politique de défense telle que le texte du traité d'Amsterdam ne l'a définie ⁶.

La problématique essentielle pourrait alors être de communautariser les politiques de défense des Etats membres, fonctions régaliennes exacerbées par l'histoire.

Si ces propositions devaient se concrétiser, il faudrait profiter de l'élan politique qu'elles procureraient pour aller plus loin : Cette communautarisation devrait pour être efficace, être globalement entendue. Cela signifie qu'elle devrait s'accompagner d'une part d'une communautarisation matérielle des industries de défense (I) et d'autre part d'une communautarisation institutionnelle (II).

I. LE PRAGMATISME DE LA COMMUNAUTARISATION DES INDUSTRIES DE DÉFENSE

Nul n'ignore que l'Europe des marchands ne s'est construite que par la prise de conscience de l'urgence économique de réunir les États membres pour construire une Europe où les principes de liberté de circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, les règles de liberté d'établissement et de prestations de services permettraient une meilleure cohésion économique et sociale et donc une plus grande compétitivité mondiale. Cette approche pragmatique, si chère aux pères

fondateurs de l'Europe, pourrait bien servir aujourd'hui de ciment à la construction de l'Europe de la Défense. A défaut d'un large consensus sur les solutions institutionnelles à apporter, c'est la même urgence face à une nécessaire coordination des politiques nationales des industries de l'armement qui pourrait bien initier le processus d'approfondissement.

1.1. Une approche pragmatique économique

Le 9 décembre 1997, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni annonçaient le regroupement des activités aéronautiques civiles et militaires d'Aérospatiale, de Dasa et de British Aerospace. Au moment où le Gouvernement français annonçait sa volonté de privatiser Aérospatiale et Matra, les deux entités, anglaise et allemande, ont décidé de fusionner à court terme sans attendre la privatisation du groupe Aérospatiale. La compétition économique est donc exacerbée au plus haut niveau intra-communautaire et n'épargnera probablement pas la position de la France dans le GIE Airbus industries. Si la compétition économique semble aujourd'hui se jouer contre la France ⁷, elle est encore plus développée contre la pression américaine et notamment à l'encontre de Boeing. Force alors est de constater deux facteurs : d'une part les mécanismes de marchés impliquent le rapprochement des industries européennes ; d'autre part, le second plus politique concourt à ne pas détruire le lien transatlantique de manière à ce que « *les américains puissent pourvoir à (nos) besoins en matière d'armement* » ⁸.

Cette prise de conscience de la nécessité de coordonner les politiques nationales de la défense et plus particulièrement les industries de l'armement est flagrante dans les discours et articles de doctrines divers : comment ne pas remarquer le

⁶ Voir *a contrario* les critiques de X. Latour, « PESC, Justice et affaires intérieures et le traité d'Amsterdam », *Droit et Défense*, n°97/4, p. 54, et de E. Aubin et L. Benoit, « les coopérations renforcées : le concept clé du traité d'Amsterdam », *Droit et Défense*, n°98/2, p. 45.

⁷ Malgré l'annonce par le Gouvernement français, le 10 novembre 1998, du transfert en faveur d'Aérospatiale de sa participation de 45,76% dans Dassault Aviation avant la fin de l'année, *Le monde*, 12 novembre 1998 « Le gouvernement scelle le mariage entre Aérospatiale et Dassault ».

⁸ P. Quilès, « L'Europe de l'armement », *Revue de la délégation générale pour l'armement*, mars 1998, p. 12.

développement d'un vocabulaire juridique communautaire classiquement utilisé au sujet de politiques spécifiques du marché intérieur : ainsi peut-on lire la nécessité de « coordonner » ou encore « d'harmoniser des moyens opérationnels »⁹ ou la recherche d'une « convergence » accrue des politiques de l'armement.

Mais si cette démarche pragmatique laisse à penser qu'un mouvement irréversible est en marche, il n'empêche que le chemin reste long à parcourir pour permettre une communautarisation des politiques européennes de l'armement en raison de la faiblesse relative de la coopération actuelle.

1.2. La faiblesse relative de la coopération actuelle

Il est clair qu'à ce jour la coopération européenne en matière d'armement est essentiellement une coopération bi - ou trilatérale entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ces programmes ont donné des résultats non négligeables tels que celui franco-britannique donnant naissance au Jaguar ou la coopération franco-allemande concernant les missiles tels que les programmes Hot, Milan et Roland. Mais la France n'est pas toujours présente dans cette forme de coopération comme en témoigne le programme Tornado. Cette coopération est amenée à se densifier eu égard aux politiques nationales de réduction des budgets d'équipements des Etats et ne concerne pas seulement les trois Etats précités mais quasiment tous les Etats membres de l'OTAN à l'exception de l'Islande et du Luxembourg. Ces programmes bilatéraux ont pu être relayés par plusieurs programmes multilatéraux dont l'*European Cooperation for the Long term in Defence* (EUCLID) dès 1990. Ce dernier participe pour une part non négligeable à la coopération européenne en drainant près de 60 millions annuels d'Ecus¹⁰. Ces programmes constituent tous

des réponses conjoncturelles à la réduction des budgets d'armement. Mais il manque la vraie dimension communautaire à cette politique de défense. Si l'aspect économique peut être le catalyseur de cette politique, nul doute qu'il a atteint son but. Il convient maintenant de passer à l'étape suivante, celle qui consiste en la définition et l'établissement d'une véritable politique communautaire sans pour autant que les États membres ne vivent ce passage nécessaire comme un risque de danger de l'exercice des prérogatives essentielles de leur souveraineté nationale. Tous les États membres de l'Union accentuent leur diminution de crédits, y compris la France dont le projet de loi de finances pour 1999 qui annonce une réduction des coopérations spatiales européennes de 15,9 % sur les crédits de paiement¹¹.

L'approche pragmatique des politiques d'armement invite donc à renforcer le dispositif institutionnel communautaire afin de doter la politique européenne de défense de sa véritable dimension « identitaire » au sein de l'Union Européenne et en relation très étroite avec l'Union Européenne Occidentale. L'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (l'OCCAR) pourrait être la première pierre de cet édifice¹². Cette approche pragmatique doit s'accompagner maintenant d'une coordination institutionnelle et européenne forte.

II. LA DIFFICILE COMMUNAUTARISATION INSTITUTIONNELLE

L'identité européenne de Sécurité et de Défense doit pouvoir se développer au sein de l'Union Européenne. Cette identité est partie intégrante du traité d'Amsterdam qui prévoit que l'Union s'engage à promouvoir et à mettre en oeuvre la Politique Etrangère de Sécurité Commune et à assumer des responsabilités en matière de défense.

9 JC. Mallet, directeur des affaires stratégiques, « la construction européenne en matière d'armement » *Revue de la délégation générale pour l'armement*, mars 1998, p. 20 ; JP Chauvot de Beauchêne, ingénieur général de l'armement, même revue, p. 27.

10 Voir son bilan de fonctionnement sur les sept dernières années dressé par M. J.F. Bonfils « Euclid, 7 années de coopération européenne en matière de recherche et technologie », même revue, p. 60.

11 L. Nardon « Une mauvaise passe pour les coopérations spatiales européennes », *Le Débat Stratégique*, septembre 1998.

12 S. El Robrini Sanzalone : « L'apport de la coopération européenne entre les entreprises industrielles de l'armement : le cas de l'armement terrestre » *Thèse*, Grenoble II, 1998 ; JH. Monier « OCCAR : une étape pragmatique de la construction européenne de l'armement », *L'armement, DGA*, mars 1998, p. 65.

L'Union Européenne s'engage donc à recourir aux forces opérationnelles de l'Union de l'Europe Occidentale, en collaboration étroite avec celles de l'OTAN, conformément à la déclaration de juin 1996, faite à Berlin par le Conseil de l'Atlantique Nord¹³. Il est vrai que la faiblesse institutionnelle du dispositif résulte de l'absence de la personnalité juridique de l'Union, ce qui limite quelque peu les avancées du traité d'Amsterdam sur le plan institutionnel.

Il n'empêche qu'en relation étroite également avec l'OSCE, l'Union multiplie les prises de position au nom de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune. Il en résulte qu'aujourd'hui, le cadre institutionnel de la politique européenne de défense est confondue avec celui de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune. C'est cette situation que la proposition du gouvernement anglais tente de faire évoluer.

2.1. La convergence actuelle de la PESC et de la politique européenne de défense

Utilisant tout le dispositif institutionnel de la PESC, l'Union Européenne multiplie les décisions en matière de politique européenne de défense. Ses interventions sont dans des domaines très variés, voire trop hétéroclites, laissant à l'observateur une impression d'éparpillement quelque peu inefficace. En effet, que ce soit pour des actions de maintien de la paix, d'aide au déminage, de lutte pour améliorer la transparence dans le secteur nucléaire, ou dans le contrôle de la non prolifération des armements et des biens à double usage, l'Union Européenne prend des positions politiques fortes de soutien ou de condamnation qu'elle accompagne d'un support budgétaire des Communautés. Mais la Troïka et le Secrétaire général ne suffisent pas à donner à cette politique européenne, l'élan dont elle doit se doter pour être efficace. Ce trimestre a été, pour

¹³ Voir en ce sens A. Camilleri « L'Otan et le nouveau concept européen de défense », *Droit et Défense*, n°97/2, pp. 23 et ss ; « Le concept stratégique de l'Alliance et le sommet de Madrid », *Droit et Défense*, n°97/3, pp. 44 et ss. ; « L'identité européenne de sécurité et de défense », UEO : colloque de Madrid des 4 et 6 mai 1998.

l'Union, l'occasion de prendre plusieurs décisions dans les domaines suivants :

2.1.1 Les opérations de maintien de la paix

Ainsi, le 27 octobre 1998 dans une déclaration sur son approche globale de la situation au Kosovo, l'Union se déclare gravement préoccupée par la situation et « appuie pleinement les accords signés à Belgrade le 16 octobre 1998 entre la République Fédérale de Yougoslavie et l'OSCE et, le 15 octobre 1998 entre ladite république et l'OTAN à l'issue de négociations prises sur la base de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Il est vrai cependant que son action est plus déclaratoire qu'opérationnelle puisque par la même déclaration l'Union « se félicite de l'adoption le 24 octobre 1998 de la résolution 1203 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui place sous l'égide des Nations Unies l'exigence du respect intégral et immédiat, par toutes les parties concernées de ces accords, des engagements unilatéraux ainsi que des résolutions 1160 et 1199 du Conseil de sécurité ».

Cependant l'Union souligne que « l'importance de la contribution globale européenne à cette mission devrait se traduire par la désignation des ressortissants de l'UE à des postes de responsabilité (...). Les dispositions financières devraient être fondées sur le principe d'une répartition équitable des charges et selon les procédures établies par l'OSCE ». L'Union Européenne ne peut ignorer la crise au Kosovo¹⁴. Mais en l'état actuel de ses moyens institutionnels, son action demeure limitée par les procédures intergouvernementales que préconise la PESC.

Les positions communes et les décisions se multiplient dans le cadre d'opérations de maintien de la paix : tel est le cas de la décision du Conseil du 26 octobre 1998, définie sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne relative à la participation de l'Union européenne aux structures de mise en oeuvre de l'accord de

¹⁴ Voir en ce sens Xavier Bougarel : « Kosovo : une crise peut en cacher une autre », *Politique Etrangère*, n°3/98, pp. 631 et ss.

paix pour la Bosnie Herzégovine. Elle vise à augmenter la contribution de l'UE pour pallier les dépenses supplémentaires liées à la mission du Haut représentant d'un montant maximal de 2,8 millions d'Ecus en 1998¹⁵ ; ou encore celle du même jour relative à la désignation d'un envoyé spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient dont la mission est de développer la coopération commune en matière de sécurité au sein du comité de sécurité permanent UE-Autorité palestinienne, institué le 9 avril 1998 et dont le coût de l'action commune est de 2,4 millions d'Ecus pour 1999¹⁶.

2.1.2. Le déminage

Plus récemment en relation avec la mise en oeuvre du traité d'Ottawa sur la lutte contre les mines antipersonnel¹⁷, deux décisions du Conseil du 9 novembre 1998, adoptées sur la base de l'article J.4 §2 du traité sur l'Union Européenne, sont relatives à une action spécifique de l'Union dans le domaine de l'assistance au déminage en Croatie d'un montant de 435 000 Ecus. De plus, l'action énonce une délégation de compétences de l'Union Européenne en faveur de l'UEO, l'Union Européenne considérant « *qu'une telle action exigeant du personnel ayant des compétences militaires (...). L'Union européenne demande à l'UEO de mettre en oeuvre son action, qui consiste à coordonner, superviser et former des spécialistes du déminage et des instructeurs en matière de déminage* »¹⁸.

2.1.3. La transparence et le nucléaire

Les domaines d'action de la politique européenne de défense sont variés puisque l'Union européenne établit même des liens en matière de défense et de promotion de la

transparence dans les contrôles des exportations liées au domaine nucléaire¹⁹.

Elle n'hésite pas à se déclarer « *consternée et déçue* » par l'annonce de l'essai nucléaire effectué au **Pakistan** et en **Inde** et à inviter ces deux États à signer le traité d'interdiction complète des essais nucléaires²⁰. Aussi le Conseil a adopté une nouvelle position commune sur la base de l'article J.2 relative à la non prolifération et à l'instauration d'un climat de confiance en Asie du Sud²¹ : il s'agit ici de contribuer à assurer la non prolifération des missiles nucléaires et à instaurer un climat de confiance pour éviter l'apparition de conflits à la suite des essais nucléaires. L'Union encourage, dès lors, toutes les dispositions favorisant la non prolifération des exportations de matériels et technologies visés par les listes de biens à double usage définies par le groupe des fournisseurs nucléaires. Son soutien prend des formes variées mais, demeure faiblement contraignant, comme par exemple, une contribution active dans le cadre des rencontres bilatérales avec l'**Inde** et le **Pakistan**, ou une assistance technique aux deux pays pour la mise en oeuvre et la gestion d'une réglementation en matière de contrôle des exportations.

L'Union condamne également l'essai de missiles effectué par la **Corée** du Nord le 31 août 1998 sans notification préalable et ayant entraîné des risques inacceptables pour les populations et les activités dans la région. Par ailleurs cette dernière condamnation s'appuie sur une critique forte de la politique intérieure de cet État lorsqu'elle énonce que l'Union, est vivement préoccupée « *par le fait qu'un pays qui, depuis plusieurs années est demandeur et bénéficiaire d'une aide*

15 Décision 98/607/PESC complétant l'action commune 95/545/PESC, JOCE, L-290 du 29 octobre 1998, p. 3.

16 Décision du Conseil 98/608/PESC du 26 octobre 1998, modifiant l'action commune 96/676/PESC adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3. du traité sur l'Union européenne, relative à la désignation d'un envoyé spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient. JOCE, L-290 du 29 octobre 1998, p. 4.

17 A. Cammilleri : « le traité d'Ottawa : un voeu juridique pieux », *Droit et Défense*, n°98/1, pp. 41 et ss.

18 Décisions du Conseil 98/627/PESC et 98/628/PESC du 9 novembre 1998, JOCE, L 300 du 11 novembre 1998, pp. 1 et 2.

19 Décision du Conseil 98/623/PESC du 3 novembre 1998 sur la mise en oeuvre de l'action commune 97/288/PESC relative à la contribution de l'Union européenne à la promotion de la transparence dans les contrôles des exportations liées au domaine nucléaire en vue du financement du deuxième séminaire du NSG sur les contrôles des exportations. JOCE, L.297 du 6 novembre 1998, p. 1. Cette décision prolonge l'action commune du 29 avril 1997 qui avait octroyé un crédit de 75 000 Ecus pour le soutien de l'action du groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) qui organise ce deuxième séminaire à New-York les 8 et 9 avril 1999.

20 Déclaration de la Présidence du 29 mai 1998.

21 Position commune 98/606/PESC du 26 octobre 1998, JOCE L 290 du 29 octobre 1998, p. 1.

humanitaire considérable de la part de la Communauté internationale, choisisse de consacrer ses maigres ressources à la conception d'armements offensifs »²².

Mais l'Union Européenne peut aussi prendre des mesures de soutien : ainsi dès 1994, ses prises de position en faveur de l'Ukraine étaient elles sans équivoque pour soutenir cet État et poursuivre son assistance au processus de désarmement nucléaire, pour appuyer son adhésion au comité de coopération dans le cadre de l'OTAN²³ et la mise en place rapide d'un programme de partenariat pour la paix ou encore pour encourager l'établissement d'un dialogue et une coopération avec l'Union Européenne Occidentale²⁴.

2.1.4. La non prolifération des armements et le contrôle des biens à double usage

L'objectif de l'Union est parfois même d'encourager le renforcement de textes juridiques contraignants, notamment la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines : ainsi l'Union souhaite-t-elle avant la fin de l'année 1998 obtenir la possibilité de visiter de telles installations « afin de faciliter les déclarations précises et complètes et la mise en place d'une organisation financière efficace au regard de son coût, indépendante, possédant un haut degré de professionnalisme et disposant des équipements et du personnel nécessaire »²⁵.

Le contrôle du principe d'interdiction des armes chimiques qui avait fait l'objet de la convention internationale entrée en vigueur le 29 avril 1997 n'est pas initié par l'Union

Européenne qui ne fait « qu'attacher une grande importance à ce que cette convention ait un caractère universel et soit mise en oeuvre de manière effective »²⁶. Il n'empêche que l'Union joue un rôle moteur auprès des pays associés puisque la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République Tchèque ont déclaré le 3 août 1998 qu'ils partagent « les objectifs du code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, qui a été adopté formellement par l'UE le 8 juin 1998 » et qu'ils se rallient aux critères et principes figurant dans le code dont « ils s'inspireront dans leurs politiques nationales de contrôle des exportations ».

Enfin, la vigilance de l'Union concernant le contrôle des exportations de biens à double usage défini dans la décision et le règlement du Conseil du 19 décembre 1994²⁷ s'élargit-elle aux préformes de fibres de carbone²⁸, aux cartes à microprocesseur personnalisées²⁹, et plusieurs matières et équipements nucléaires³⁰. Cette action pourrait aussi faire l'objet d'un rattachement à des politiques économiques plus générales relatives à la sécurité des produits de consommation et être mise en relation avec le partenariat économique transatlantique tel que ce dernier a été approuvé par le Conseil de l'Union Européenne le 9 novembre 1998 dans le cadre d'un dialogue

22 Déclaration de la Présidence au nom de l'Union du 3 septembre 1998 à laquelle se joignent les PECO et les pays de l'AELE membre de l'EEE.

23 A. Cammilleri : « L'Otan et le nouveau concept européen de défense », *Droit et Défense*, n°97/2, p. 23 à 37.

24 Position commune du 28 novembre 1994 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité concernant les objectifs et les priorités de l'UE à l'égard de l'Ukraine.

25 Position commune du 4 mars 1998 (98/197/PESC) définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne relative aux progrès à réaliser en vue de la conclusion d'un protocole juridiquement contraignant visant à renforcer le respect de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines et à l'intensification des travaux du groupe *ad hoc* à cette fin. *JOCE* L. 168 du 6 juillet 1996 et *JOCE* du 4 mars 1998.

26 Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne du 30 mai 1997. Voir dans le même sens la déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur le Burundi du 26 juin 1998 associant les PECO et les pays de l'AELE, membres de l'Espace Economique Européen.

27 Règlement CE n°3381/94 du 19 décembre 1994 instituant un régime communautaire des exportations de biens à double usage et décision 94/942/PESC établissant la liste des biens à double usage (*JOCE* L367 du 31 décembre 1994), modifié par la décision 96/613/PESC du Conseil du 22 octobre 1996 (*JOCE* L278 du 30 octobre 1996). Sur ces textes, cf "Le règlement communautaire sur le contrôle à double usage", *Droit et Défense*, 96/4, p. 74.

28 Il s'agit d'ensembles ordonnés de fibres enduites ou non et devant constituer le cadre d'une pièce avant que la matrice ne soit introduite pour former un composite.

29 C'est-à-dire aux cartes contenant un microcircuit qui a été programmé pour une utilisation spécifique et qui ne peut être reprogrammé par l'utilisateur pour une autre application.

30 Décision du Conseil du 16 mars 1998 modifiant la décision 94/942/ PESC relative à l'action commune, adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le contrôle des exportations de biens à double usage.

régulier avec l'Organisation Mondiale du Commerce.

Après ce rapide tour d'horizon trimestriel on voit bien le caractère hétéroclite de la politique européenne de défense qui pourtant constitue une part non négligeable de la politique étrangère de sécurité commune. Or la politique étrangère ne peut se réduire à la définition d'une politique de sécurité et de la défense. Par ailleurs, la politique de défense dans le cadre actuel de la politique étrangère apparaît désincarnée. C'est la raison pour laquelle la nécessité de la repenser a été proposée lors de deux sommets européens informels récents.

2.2. La proposition anglaise de séparation de la PESD et de la politique européenne de défense

Les Anglais ont permis la relance du processus diplomatique. Mais leur proposition est, quant au fond, critiquable.

2.2.1. La relance du processus diplomatique

Déjà lors du sommet informel de Portshach les 24 ou 25 octobre 1998, le Premier ministre anglais s'était-il fait remarquer par sa déclaration visant à relancer la politique européenne de défense. Restant volontairement vague dans ses formulations, il a probablement initié la réunion informelle des 3 et 4 novembre 1998 des 15 ministres de la défense des Etats membres à Vienne. Organisées sous l'égide de la présidence d'un Etat membre neutre (l'Autriche), ces deux réunions devraient permettre de relancer la discussion institutionnelle et opérationnelle des liens unissant l'Union Européenne, l'Union de l'Europe Occidentale et l'OTAN. Relayant les déclarations du Premier ministre anglais, le ministre de la défense britannique, M. Roberston a précisé que « *l'OTAN restera la pierre angulaire de la sécurité européenne* » mais que « *chaque option doit être examinée sérieusement* ». Il semblerait que la proposition anglaise s'oriente vers une solution mixte favorisant « *l'intégration des éléments politiques de l'UEO dans l'Union Européenne et la fusion de ses quelques capacités militaires*

avec l'OTAN »³¹. Il est clair qu'une telle ouverture du discours britannique constitue un progrès diplomatique significatif depuis l'écueil des négociations du traité d'Amsterdam où la proposition franco-allemande de fusion de l'UE et de l'UEO avait été rejetée³². Le point positif d'une telle proposition est donc la relance des négociations institutionnelles entre ces trois organisations qui pourraient, si elles aboutissaient cette fois-ci, s'intégrer dans la révision institutionnelle déjà annoncée du traité d'Amsterdam.

Mais le progrès s'arrête là. En effet, si la proposition britannique aboutissait, elle risquerait d'entraîner une scission de la politique européenne en deux branches : les aspects institutionnels seraient décidés au sein de l'Union Européenne, en collaboration-fusion (?) avec l'UEO, tandis que les aspects opérationnels relèveraient d'une collaboration-absorption de l'OTAN-UEO.

2.2.2 Critique de la proposition anglaise

Deux critiques majeures peuvent d'ores et déjà être formulées : la première est qu'à l'heure où l'urgence de renforcer la politique européenne de défense se fait clairement ressentir, la scinder selon deux critères décisionnels et opérationnels entre trois organisations ne semble pas le meilleur moyen de renforcer son efficacité. La seconde est que l'éclatement opéré en faveur d'une part de l'UE-UEO et d'autre part l'OTAN n'est pas très réaliste. Il en résulterait une multiplicité des groupes de contacts entre les deux ou trois organisations et le spectre de la "comitologie" pourrait bien alors constituer le signal d'une inefficacité croissante face à la nécessité de la rapidité de telles actions...même si l'expérience du Kosovo permet de ne pas être totalement négatif !

Un tel débat n'est pas nouveau : il n'est pas sans rappeler celui qui ouvrit les négociations de Paris du 15 février 1951 concernant la proposition française de créer une Communauté Européenne de

31 D. Vernet « les quinze se disent d'accord pour doter l'Europe d'une politique de défense », *Le Monde*, 6 novembre 1998, p. 4.

32 Voir la publication de cette proposition de protocole dans *Droit et Défense*, n° 97/2, pp. 38 et 39.

Défense³³. Déjà à l'époque, la proposition française était accueillie par les néerlandais comme un risque de retrait d'Europe des troupes américaines. Le projet de traité de la Communauté Européenne de Défense publié le 1er février 1952 n'était pas, au regard de son contenu, si éloigné de la proposition britannique d'aujourd'hui : en effet les États membres se garantissaient une assistance mutuelle en cas d'agression ; « *les forces européennes étaient celles terrestres et aériennes des pays membres ; l'armée européenne comprenant une quarantaine de petites divisions nationales avec l'uniforme européen. Le recrutement, la gestion des réserves, l'instruction et les nominations seraient assurées par les ministères de la défense nationale de chaque pays, le Commissariat de la Défense se bornant à exercer le contrôle de ces diverses opérations (...). C'est la création d'une administration militaire centrale européenne, dotée d'un budget commun qui différencierait la CED d'une simple coalition* »³⁴. Déjà à l'époque les néerlandais demandaient l'intégration du dispositif dans l'OTAN et le Benelux s'était opposé à la désignation d'un ministre européen de la défense. Lors de la signature du traité à Paris le 27 mai 1952, les relations avec l'OTAN étaient définies autour de réunions communes entre l'OTAN et la CED pour promouvoir une coordination étroite et un engagement d'assistance sans automatisme. Parallèlement un premier traité fut signé entre la Grande-Bretagne³⁵ et les États membres de la CED et un second entre les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne liant ces derniers à la défense de l'intégrité de la CED en cas de menace. On le voit ici de manière explicite, la CED prévoyait une coordination forte avec l'OTAN tout en affirmant sa spécificité européenne. L'autre intérêt de la CED consistait en son approche institutionnelle : le Commissariat (équivalent de la Haute autorité dans la CECA) qui se voyait doté de compétences administratives (préparation des plans d'organisation, du budget et des programmes d'armement)

était placé sous le double contrôle d'une assemblée parlementaire qui pouvait éventuellement le censurer par le biais d'une motion et d'un recours devant la Cour de justice.

Aujourd'hui, la modernisation du dispositif institutionnel de la CED ne poserait guère de problème : une telle transposition pourrait permettre de reconnaître des compétences de propositions à la Commission des Communautés, le Conseil de l'Union Européenne décidant de la politique européenne en association avec le Parlement européen. Mais à cette étape du processus décisionnel on rejoint la critique classique - et bien fondée - du déficit démocratique opposée à la construction de l'Union Européenne. Aussi, la communautarisation de la politique européenne de défense n'est-elle pas envisageable sans une refonte du système institutionnel global de l'Union Européenne.

Si une telle démarche était couronnée de succès deux alternatives serait alors possibles :

- soit le monopole de proposition d'actes de la Commission serait maintenu (ou partagé avec les États membres de l'UE par le biais du Conseil Européen), le Conseil de l'Union Européenne partageant le pouvoir de décision avec le Parlement européen selon la procédure de la codécision. Le Parlement disposerait toujours de son droit de censure à l'encontre de la Commission ;

- soit reprenant le point de départ de l'hypothèse précédente, le Conseil de l'Union Européenne déciderait seul de la politique européenne de défense, associant le Parlement européen à des degrés pouvant varier de la simple consultation à la procédure de l'avis conforme. Là encore, une variante pourrait être envisagée : la censure mise en oeuvre par le Parlement pourrait soit s'exercer contre la Commission soit dans le cadre d'une meilleure définition de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif à l'encontre du Conseil de l'Union.

Dans ces deux hypothèses, la question du maintien en vigueur de l'article 223 CE, permettant aux États membres de sauvegarder les intérêts essentiels de leur

33 O. Gohin, "Le RPF et la construction européenne", in *De Gaulle et le RPF*, Ed. Armand Colin, p. 530.

34 P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Ed. Imprimerie nationale, pp. 133 et ss.

35 Qui avait participé en qualité d'observateur aux négociations de la CED.

sécurité devrait être discutée en fonction de la définition du champ d'application de la politique européenne de défense ³⁶.

Il s'agit là de solutions possibles qui auraient le mérite de renforcer l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, sans altérer le lien transatlantique tout en dotant l'Union de l'Europe de sa véritable « capacité de défense ». Mais pour cela l'Union de l'Europe Occidentale doit s'unir à l'Union Européenne et ne plus apparaître comme l'éternelle seconde organisation militaire après l'OTAN.

A.C.

³⁶ Ingrid Barbe : « L'article 223 du traité de Rome : un article controversé », *Droit et Défense*, n°98/1, p. 19.