



6ème séminaire annuel  
de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)  
organisé avec le concours de l'Institut des Hautes Études Internationales (IHEI) de Paris II

**jeudi 28 mars 2019**

## **L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE**



Sous la direction de Pascale MARTIN-BIDOU et de Anne-Sophie TRAVERSAC  
Maîtres de conférences à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

## PROPOS CONCLUSIFS

par Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Président de l'AFDSD*

L'Union européenne balance entre l'intergouvernemental et le fédéral, entre la coopération et l'intégration. On pourrait croire que le régalien est en dehors de la montée en puissance des politiques communes. Il n'en est rien tant en sécurité qu'en défense, telle est la leçon de la journée.

**I.** En sécurité, on partira de l'article 4 § 2 du Traité sur l'Union européenne qui est des plus explicites en faveur de la souveraineté des États membres : « *L'Union respecte (...) les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ». Peut-on vraiment être plus clair. Il est rare qu'un traité qui repose sur un accord entre États le soit à ce point. En somme, il s'agit d'une rédaction *a contrario* : on parle de sécurité nationale dans le traité sur l'Union européenne pour dire *a contrario* qu'il n'y a certainement pas lieu d'en parler dans le cadre de l'Union européenne.

Or, précisément, si. Le professeur Bertrand WARUSFEL l'a fort bien exposé ce matin. Déjà, avec la politique agricole commune, il y avait la sécurité sanitaire. Déjà, des préoccupations de sécurité impactent les transferts de produits au sein de l'Union européenne par exemple les produits à double usage. Et, sous couvert de prise en compte des questions de sécurité, en liaison avec la lutte contre le terrorisme, on comprend bien que les questions de l'immigration ou de l'asile entrent dans le champ du droit de l'Union. Du reste, le traité sur l'Union européenne stipule, dans son article 21 §2, ceci : « *L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin (...) de sauvegarder (...) sa sécurité* ».

Il y a donc bien une sécurité de l'Union européenne qui explique et justifie le développement des contraintes juridiques posées par la réglementation ou la législation de l'Union ainsi que par la jurisprudence de la Cour de justice. Il suffit de se référer, en ce sens, aux installations critiques ou au PNR (données des dossiers passagers) européen ou encore à la cybersécurité, notamment au droit relatif à l'Agence européenne de sécurité de l'information.

**II.** Du moins, ce chemin parcouru en faveur de l'intégration, dans le champ de la sécurité, ne devrait pas être une situation transposable et donc transposée, en matière de défense. Et, en effet, le traité OTAN de 1949 a quoi rassurer les tenants de la coopération. Sans doute, l'article 5 du traité prévoit l'assistance mutuelle : « *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 ou les parties ainsi attaquées* ». Mais, il est aussitôt précisé que c'est « *en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ». Ce n'est pas la sécurité collective par l'assistance automatique puisque tout État partie au traité OTAN peut juger que telle ou telle action n'est pas nécessaire et qu'au demeurant, cette action, si elle est entreprise, peut ne pas être militaire. On ne saurait être plus arrangeant, d'autant plus que, comme la France l'a démontré, en quittant le commandement militaire intégré, en 1966, puis en le réintégrant en 2008, chaque État reste libre, non seulement de ses décisions, mais aussi de ses mouvements, au sein de l'Alliance atlantique.

On pouvait penser la cause entendue en faveur de l'intergouvernemental dans le champ de l'Europe de la défense avec l'échec de la Communauté européenne de défense du projet de traité de Paris du 27 mai 1952 qui est mis en échec, le 30 août 1954, devant l'Assemblée nationale. Les européistes ont pu parler du « *crime du 30 août* », à l'occasion du refus indirect, par adoption d'une question préalable, d'autoriser la ratification d'un traité par une assemblée parlementaire. On notera ici qu'au nombre des motifs de ce rejet, il y a l'inconstitutionnalité patente du traité CED, soutenue par le sénateur Michel Debré, au sein du Conseil de la République. Il s'en souviendra au moment de rédiger la Constitution de 1958 en permettant le contrôle de constitutionnalité des traités (art. 54) et en obligeant les partis au respect des principes de la souveraineté nationale, formule qui vaut pour les communistes du PCF, bien entendu, mais aussi pour les européistes du MRP, on le sait moins.

Le professeur Carlo SANTULLI, au début de ce colloque, soulignait que le traité de Paris du 23 octobre 1954 qui, en conséquence de l'échec du projet d'armée européenne, prévue par la CED, institue l'Union de l'Europe occidentale pour intégrer la nouvelle armée allemande dans le cadre de la défense européenne, plus contraignant, d'ailleurs, que la défense de l'Europe par l'OTAN. L'article V du traité UEO stipule, en effet, qu'« *au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres* ». Et, ainsi que le directeur de l'IHEI, notre partenaire dans l'organisation de ce séminaire, l'a fort bien souligné, le traité sur l'Union européenne permet de reprendre cette assistance mutuelle de l'UEO, organisation internationale à laquelle il a été mis fin en juin 2011 : « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies* » (art. 42, § 7, al. 1<sup>er</sup> – 1<sup>ère</sup> phr.).

Pour autant, est préservée, au sein de l'Union européenne, la situation des États neutres : « *Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* » (ibid., - 2<sup>ème</sup> phr.) ainsi que celle des États parties au traité OTAN : « *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* » (art. 42, §v 7, al. 2).

On pourrait d'ailleurs se demander si cet empilement de clauses variées de défense mutuelle dont la rédaction n'est pas parfaitement cohérente, n'est pas de nature à créer un problème juridique, voire politique, notamment avec les États-Unis, dès lors que tous les États membres de l'OTAN sont tenus au respect de l'article 8 du traité de 1949, ainsi rédigé : « *Chacune des parties (...) assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement international en contradiction avec le Traité* ».

Et cette remarque vaut aussi, pour ce qui est de l'Allemagne et de la France, de la rédaction du traité d'Aix-la-Chapelle en date du 22 janvier 2019 lorsqu'il est stipulé que « *du fait des engagements qui les lient en vertu de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 et de l'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, modifié par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, les deux États, convaincus du caractère indissociable de leurs intérêts de sécurité, font converger de plus en plus leurs objectifs et politiques de sécurité et de défense, renforçant par là-même les systèmes de sécurité collective dont ils font partie. Ils se prêtent aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force armée, en cas d'agression armée contre leurs territoires* » (art. 4-1). On retrouve la rédaction de l'article V du traité UEO, mais sans la restriction de la légitime défense (Charte de l'ONU, art. 51) et avec l'extension de la réponse armée, par tous moyens, ce qui pose problème au regard de l'engagement de la dissuasion nucléaire qui ne peut valoir que sur l'ordre du Président de la République (C. déf, art. R 1411-5) et pour la garantie des seules intérêts vitaux de la France, Allemagne exclue. Il n'y a aucune crédibilité à un parapluie nucléaire français pour l'Allemagne alors que la France a créé sa force de dissuasion pour ne pas croire dans un parapluie nucléaire américain pour elle-même.

On est ici renvoyé à la souveraineté nationale qui est une exigence de la Constitution française (art. 3, al. 1<sup>er</sup>) avec le Président de la République comme garant (art. 5, al. 1<sup>er</sup>), ce qui est bien le moins, alors qu'Il s'est lancé, de façon partisane, dans un long discours sur la « *souveraineté européenne* ». C'est ce que dit son discours de la Sorbonne, en date du 26 septembre 2017, qui propose pas moins de quatre institutions nouvelles : un Fonds européen de défense, une Force commune d'intervention, une Académie européenne du renseignement, un Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme. S'adressant par voie de presse, le 4 mars 2019, aux « *Citoyens d'Europe* » qui ne sont, en réalité, que des citoyens de l'Union européenne, pour avoir la nationalité de l'un des États membres de l'Union européenne (TUE, art. 9), le président Emmanuel Macron ajoute une police des frontières commune, un Office européen de l'asile, un Conseil européen de sécurité intérieure et un Conseil de sécurité européenne associant raisonnablement, d'ailleurs, le Royaume-Uni, s'il en est d'accord, une fois qu'il sera bientôt sorti de l'Union.

Et pour faire bonne mesure, le traité d'Aix-la Chapelle qui n'est pas en vigueur, car ni autorisé à la ratification ni donc ratifié, même si, pourtant, la résolution n° 1725 relative à la coopération parlementaire franco-allemande le vise expressément, prévoit, au surplus, un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité dont l'accord parlementaire franco-allemand du 8 octobre 2018, annexé à la résolution n° 1725, mentionne, dans son article 6, que l'Assemblée parlementaire franco-allemande, réunie pour la première fois, le 25 mars 2019, est « *compétente pour (...) suivre les activités* », comme elle l'est aussi pour « *assurer le suivi de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne commune* ».

Il est affligeant que le contrôle de constitutionnalité des résolutions de l'article 34-1 ne soit pas prévu et que le traité d'Aix-la Chapelle ne soit pas déféré au même contrôle juridictionnel, avant que l'autorisation de sa ratification ne soit opérée : on doute fort que le Conseil constitutionnel soit saisi à cet effet et que, s'il était saisi, il retienne l'inconstitutionnalité du traité, comme il est peu probable qu'un jour, l'autorisation de sa ratification soit référendaire, sans ou après révision, le cas échéant, de la Constitution. Car, on veillera, à l'Élysée, à ne pas recommencer, avant longtemps, les aventures risquées de 1992 ou de 2005. Comment ne pas se souvenir que, comme l'a dit scandaleusement Jean-Claude Junker, président de la Commission européenne, « *il n'y a pas de choix démocratique contre les traités européens* » (*Le Figaro* du 28 janv. 2015) ?

Comme ne pas observer que l'encre du traité d'Aix-la-Chapelle était à peine sèche que, déjà, Mme Angela Merkel, chancelier fédéral, y voyait « *une contribution à la création d'une armée européenne* », c'est-à-dire une armée supranationale, on pourrait dire aussi apatriote. Car, comment ignorer ces mots du président Édouard Herriot, au soutien de la question préalable dont l'adoption, le 30 août 1954, devait mettre un coup d'arrêt à un si funeste projet : « *Qu'est-ce que l'armée d'un pays ? (...) C'est ce pays dressé autour de son drapeau pour la défense de ses trésors matériels et intellectuels, pour la défense de sa liberté, de son indépendance (...). L'armée, c'est l'âme de la patrie et je voudrais bien savoir où cette armée de la Communauté européenne prendra la sienne* ». Comment aussi ne pas s'étonner les récents propos de la nouvelle présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, dite AKK, qui pourrait succéder à Angela Merkel à la tête du gouvernement allemand si la CDU reste au pouvoir quand elle réclame que l'Union européenne se dote d'un porte-avion dans le cadre de l'OTAN et quand elle dénonce les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite, celles produites par la France de la France ou celle produites ou à produire entre la France et l'Allemagne ? La coopération militaire franco-allemande est bien mal partie et, traité d'Aix-la-Chapelle ou non, Europe de la défense ou non, la divergence des priorités, des missions, des opérations et des moyens sont telles, entre l'Allemagne et la France, que cette coopération ne pourra pas aller bien loin, très longtemps.

**En conclusion**, L'Europe n'est pas un État, elle n'est pas même une puissance, que cela soit bien dit et bien compris. Au sens de l'Union européenne, elle est une organisation internationale qui compte une puissance et une seule, dont les armées – celles dont le Président de la République française est le chef (art. 15) - dont les forces armées - celles dont le Parlement national autorise l'intervention à l'étranger, après quatre mois (art. 35, al. 2) – sont celles d'une grande puissance qui ne doit compromettre ni son siège permanent avec droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies ni le caractère exclusivement national de sa dissuasion nucléaire.

Le problème que pose la construction européenne, si elle se fait sans les peuples ou contre les États, c'est la poursuite d'un projet supranational, car fédéral, celui qui est à l'origine de la déclaration Schuman de 1950 qui le dit expressément : « *la mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne (...)* cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».

Au terme de ce séminaire, ce qui est notable, c'est la submersion du droit de l'Union européenne par la vague de la méthode communautaire, c'est-à-dire fédérale, y compris dans l'Europe de la sécurité et de la défense. Sortir de la coopération dans des matières de souveraineté, on les a dites aussi « régaliennes » (« *la République, notre royaume de France* » disait Péguy), cest, en définitive, poser la question de la place et du rôle de la France en Europe. On sort de tout ceci avec un sentiment de malaise et il ne pourra être dissipé que si l'on sait, quand on saura ce qu'est la France en Europe et ce qu'est l'Europe avec la France, c'est-à-dire ce que sera exactement l'Europe demain et donc ce qu'est exactement la France aujourd'hui.

C'est sur ce malaise - ou ce malentendu, peut-être - que nous allons nous quitter, dans l'attente de savoir qui sécurise et défend la France, qui ou quoi la France sécurise ou défend. Ce n'est pas de confiance que nous avons besoin, c'est de clarté, cette obscure clarté qui ne tombe pas des étoiles dorées.