



6<sup>ème</sup> 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

## L'EUROPE ET LA DÉFENSE, APPROCHE HISTORIQUE

par Anne-Sophie TRAVERSAC et Pascale MARTIN-BIDOU

*Maîtres de conférences à l'Université Paris II - Panthéon-Assas*

Avec la fin du second conflit mondial, se tissent entre les Etats de nombreuses alliances. Cette période est propice pour y comprendre comment les relations entre Etats s'écrivent en termes juridiques dans le cadre de traités, comment les Etats fondent ensemble des institutions, souvent pérennes. L'Europe a constitué depuis 1945 un « laboratoire institutionnel »<sup>1</sup> dont l'analyse est particulièrement pertinente en matière de défense.

Création de la volonté d'Etats, une institution a vocation à se perpétuer au-delà d'une seule vie humaine. Sur le continent européen, de nombreuses institutions, ayant des vocations différentes, voient le jour, elles ont néanmoins pour point commun la recherche d'une paix durable, d'une réconciliation sincère entre les ennemis d'hier. Avant de contribuer à une paix durable, les Etats ont une conscience aigüe de la nécessité de se défendre, ensemble.

Evoquer les questions de défense en Europe en 2019 suppose avant tout de comprendre les relations entre les Etats, l'Union européenne et l'OTAN. Depuis 1945, l'architecture institutionnelle se révèle bien plus complexe : un enchevêtrement d'alliances et d'institutions, concomitantes si ce n'est concurrentes, ayant pour marqueur essentiel la quête des Etats du continent : s'assurer mutuellement d'une alliance en cas d'attaque de l'un d'eux. En 70 ans, l'ennemi a changé, plusieurs institutions ont aussi beaucoup évolué. L'approche que nous proposons de suivre vise à poser les principaux jalons historiques permettant, aujourd'hui, d'analyser les questions de défense sur le continent. Défendre quoi ? L'Etat voire un groupe d'Etats liés par un accord mutuel de défense. Se défendre contre qui ? La méfiance originelle à l'égard de l'Allemagne laisse rapidement place à un ennemi nouveau, l'URSS. Se défendre avec quels outils ? Il s'agit d'abord de la Charte des Nations unies, en son article 51, dont les textes se réclament, expressément ou non, quand il s'agit ensuite de fonder des alliances régionales d'assistance mutuelle. Il s'agit ensuite de traités, bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux, d'organisations internationales, plus ou moins structurées, plus ou moins spécialisées, mais aussi d'autres instruments, formels ou informels.

Deux remarques préliminaires s'imposent. D'une part, nous prendrons en considération la période allant jusqu'au Traité de Lisbonne, qu'il s'agisse de la construction des Communautés puis de l'Union comme des institutions créées en dehors d'elles. D'autre part, et sans nier les initiatives et apports avant la Seconde Guerre mondiale, nous nous concentrerons sur la période après 1945. Le mouvement pan européen<sup>2</sup>, la Société des

---

\* Anne-Sophie Traversac est l'auteur de la première partie, Pascale Martin-Bidou est l'auteur de la seconde partie.

<sup>1</sup> Harold Renout, Christophe Lescot, *Institutions européennes*, 2009-2010, 12<sup>e</sup> éd., Paradigme, 2009, p. 1.

<sup>2</sup> En 1922, l'austro-hongrois Richard de Coudenhove-Kalergi évoque la création d'une « union pan-européenne », en 1924, le danois Heerfort est l'auteur d'un ouvrage, « une Europe nouvelle », comportant une union défensive et économique.

Nations ou encore les Accords de Locarno en 1925<sup>3</sup> mériteraient sans doute une attention soutenue pour déceler des racines historiques encore plus profondes.

D'autre part, une précaution terminologique doit être prise : les propos ci-après s'inscrivent naturellement dans le cadre d'une recherche en droit et relations internationales, privilégiant ainsi les outils naturellement à la disposition du juriste et rejetant par la même occasion toute idéologie ou commentaire au-delà de notre démarche scientifique. En ce sens, les termes « Europe » et « défense » ne seront pas compris comme s'opposant ni ne pouvant s'écrire de concert. Les Etats souverains s'engagent dans le cadre de traités, ayant pour objet leur défense, en ce sens, une « Défense commune » n'est pas « une défense unique »<sup>4</sup>. Les textes notamment évoqués ci-après permettront de mesurer l'existant - fait de tentatives, d'échecs, de succès – et de préfigurer et comprendre la suite. Pour ne pas confondre ce qui est et ce que chacun voudrait qu'elle soit, l'Europe entretient avec la défense une relation compliquée par des caricatures – introuvable ou inefficace en particulier – cachant sans doute le principal : les efforts des Etats, ensemble ou les uns à côté des autres, partiellement traduits ou permis par les alliances que nous évoquerons, celles qui ont assuré au continent la paix depuis la fin du second conflit mondial.

L'idée principale sera de considérer un « déjà là » en matière de défense, éparpillé mais pas désordonné dans un ensemble d'alliances et de traités, dans un premier temps (I) puis de considérer l'incorporation régulière au sein des Traités amenant les avancées auxquelles procède *in fine* le Traité de Lisbonne (II).

## **I. La défense en Europe : alliances et expériences en dehors de l'Union**

Trois premières dates, trois années, permettent de comprendre les premiers pas d'alliances qui ont évolué rapidement dans le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale.

### **A. Trois premiers pas : les années 1947, 1948 et 1949**

L'année 1947 constitue un premier pas<sup>5</sup>. Justement décrit comme un « traité oublié »<sup>6</sup>, le traité de Dunkerque entre la France et le Royaume-Uni constitue la première pierre d'un édifice en construction.

---

<sup>3</sup> Les Accords de Locarno (1925) constituent une étape intéressante : conclus entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la Pologne, la Tchécoslovaquie et l'Italie, ils garantissent les frontières, rompent l'isolement de l'Allemagne jusqu'à son intégration au sein de la Société des Nations (1926). Aristide Briand, et Gustav Stresemann, ministre allemand des Affaires étrangères reçoivent conjointement le prix Nobel de la Paix le 10 décembre 1926, récompensant leurs efforts. Briand propose en septembre 1929 à la Société des Nations un projet d'union pour l'Europe, projet économique et politique ; ce « mémorandum Briand » évoquait notamment l'intérêt d'une entente et d'une constante solidarité entre les peuples d'Europe ». En janvier 1925, Edouard Herriot, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, avait également lancé un appel en faveur d'une Europe unie par des ententes régionales, dont la viabilité devait être liée à l'existence d'accords militaires pour en assurer la sécurité, P. Van Ackere, *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995, p. 8.

<sup>4</sup> P. Van Ackere, préc. p. 3.

<sup>5</sup> Le traité de Dunkerque s'inscrit dans le cadre des nombreux traités, bilatéraux, signés après 1945. Tel est également le cas à l'Est : l'URSS a construit parallèlement un réseau d'accords politiques, économiques et militaires : 23 traités furent ainsi signés en Europe orientale entre 1943 et 1949, v. Lord Ismay, *OTAN (1949-1954), Les cinq premières années*, imprimé en Hollande, 295 p., pp. 5-6.

Les premières démarches sont engagées par la Grande-Bretagne dès décembre 1946, estimant la conjoncture politique favorable. Les objectifs évoqués par le sous-secrétaire d'Etat au *Foreign Office* sont de trois ordres : l'alliance doit être un moyen de contrôler l'Allemagne, être « une première pierre le long de la route difficile qui mène à l'établissement d'un système de sécurité européen » et créer ainsi une « association entre nations occidentales »<sup>7</sup>. Du côté français, les préoccupations sont plus volontiers économiques, particulièrement en ce qui concerne la production de charbon, la situation française vulnérable avait été soulignée par les services de l'Etat-major général de la défense nationale<sup>8</sup> évoquant l'impossibilité d'assurer par « nos propres moyens la sécurité extérieure de l'Union française ».

Dès janvier 1947, le Premier ministre Atlee répond à Léon Blum en excluant une aide significative concernant le charbon. Du côté britannique, les réserves ont trait à l'engagement d'assistance à la France, impliquant alors une intervention sur le continent. Au cours des négociations, deux aspects sont intéressants à souligner. D'une part, lier l'engagement à une décision préalable du Conseil de sécurité est estimé dangereux ; d'autre part, la formule, finalement retenue, en vertu de laquelle c'est à l'Etat que revient la décision des moyens d'assistance « en son pouvoir », a été considérée comme laissant les Britanniques suffisamment libres de décider de quelle assistance il s'agissait, disposition alors jugée acceptable. Les soubresauts de la politique française, dont la chute du Gouvernement Blum, n'ont pas d'effet.

Les articles 2 et 3 sont les plus discutés, précisément quant à la rédaction de la clause d'assistance. Cette dernière est limitée à une hypothèse : une agression de l'Allemagne, la puissance garante doit apprécier l'aide à apporter. Ainsi, le traité de Dunkerque désigne d'abord un adversaire : alliance anti-allemande, il permet de souligner la rédaction d'une clause, même limitée, d'assistance mutuelle.

Tout au long des négociations, la Grande-Bretagne a été soucieuse de consulter les Américains sur les points délicats. Et même, dès avant sa signature en mars, plusieurs voix s'élèvent pour envisager, déjà, un élargissement de l'alliance.

Cet élargissement sera réalisé avec le traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948 entre la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Il scelle la naissance de l'Union occidentale, première organisation européenne de coopération interétatique mise en place après la Seconde Guerre mondiale<sup>9</sup>. Il doit beaucoup au ministre britannique des Affaires étrangères, Ernest Bevin<sup>10</sup>. La conférence de négociation en mars 1948 a lieu

---

<sup>6</sup> Lamézac (Y.), *Le traité franco-britannique de Dunkerque : un traité oublié*, 2007, PU Paris-Sorbonne, coll. « Mondes contemporains », 156 p.

<sup>7</sup> E. du Réau, « Les origines et la portée du traité de Dunkerque. Vers une nouvelle « entente cordiale » ? (4 mars 1947) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 18, 1990, pp. 23-26.

<sup>8</sup> « Actuellement et pour un temps indéterminé, il est impossible à nos forces armées d'assurer par leurs propres moyens la sécurité extérieure de l'Union française. Si en particulier, un conflit éclatait en Europe, nous serions désarmés », cité par E. du Réau, préc.

<sup>9</sup> Il convient de noter qu'un tel projet avait déjà été évoqué, notamment en 1944 (le Premier ministre belge Pierlot prononce le 17 janvier un discours où sont ébauchés les contours d'une entente entre les pays du Bénélux, la France et la Grande-Bretagne, v. A. Dumoulin, E. Remacle, *L'union de l'Europe occidentale, Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 605 p., p. 3 et s. : « si le projet qui mènera au pacte de Bruxelles est donc déjà dans les limbes dès cette époque, il est à l'évidence loin d'être conçu de la même manière par tous les Etats concernés. Certes, une caractéristique commune semble évidente, du moins jusqu'à la fin 1947 : la motivation première d'une telle entente est aux yeux de tous les protagonistes la prévention d'une résurgence d'une Allemagne hostile », sont citées les mémoires de Paul-Henri Spaak (ministre des affaires étrangères belge) : Staline n'aurait pas vu d'un mauvais œil un glacis d'Etats amortissant le choc de toute agression nouvelle de l'Allemagne (p. 5).

<sup>10</sup> v. E. Bevin, Discours devant la Chambre des Communes, 22 janvier 1948.

quelques jours après le « coup de Prague », qui a une influence non niée sur l'acceptation de l'idée d'une assistance mutuelle automatique et immédiate : ce traité « de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective »<sup>11</sup> expose ainsi en son article IV une clause d'assistance mutuelle<sup>12</sup>, dont la rédaction est excessivement proche de celle actuelle que porte le traité sur l'Union européenne, en son article 42 § 7. Se met notamment en place un comité militaire permanent, à Londres. Malgré ce processus, la faiblesse des forces mises à disposition rend la coopération américaine<sup>13</sup> nécessaire aux yeux de tous. Des négociations, tenues secrètes entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, commencent parallèlement, et aboutissent au traité de Washington le 4 avril 1949, fondant une alliance atlantique.

Très vite, l'Union occidentale s'est placée dans une relation de forte dépendance vis-à-vis de l'OTAN. Ainsi, dès 1951, l'organisation militaire de l'Union occidentale fusionne avec celle de l'OTAN. Il s'agit par conséquent d'une première autonomisation stratégique ratée : les Européens sont en ce sens les premiers artisans de l'OTAN en poussant les Etats-Unis à garantir l'Europe, alors menacée par la Russie. Le traité de Bruxelles a vite perdu de sa substance, également parce qu'en parallèle d'autres institutions sont fondées : le Conseil de l'Europe, la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier), la Convention créant l'OECE (16 avril 1948)<sup>14</sup>.

L'année 1949 marque une troisième étape décisive. En plus des cinq Etats européens, les Etats-Unis, le Canada, le Danemark, l'Islande, l'Italie, la Norvège, et Portugal signent le traité de Washington<sup>15</sup>. Il s'agit là de l'instrument principal de la présence militaire américaine en Europe. C'est un « document simple » de 14 articles, comme l'évoquait Harry Truman lors de la cérémonie de signature<sup>16</sup>. Il faut y remarquer avant tout l'article 5 : « les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles (...) sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties » impliquant l'action y compris l'emploi de la force armée.

Il convient de souligner la relation très singulière de la France avec l'OTAN<sup>17</sup>, énoncée très tôt. En effet, avec le mémorandum du 17 septembre 1958, le Général de Gaulle propose un directoire à trois<sup>18</sup>, signalant à Eisenhower en septembre 1959 ses craintes quant à la garantie de la sécurité européenne, doutes exprimés publiquement à l'Ecole militaire en ces termes : « il faut que la défense de la France soit française », préfigurant l'éclipse de la France en 1966. Cette conception avait déjà été énoncée en 1953, visant alors à convaincre

---

<sup>11</sup> Ce texte a rapidement été dépossédé de plusieurs de ces aspects par la signature en avril 1948 de la convention créant l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), en 1949 du statut du Conseil de l'Europe et encore en 1951 du traité instituant la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier), en plus du Traité de Washington (1949) (v. *infra*).

<sup>12</sup> « Le préambule fait référence à la menace allemande (...) mais affirme également le caractère démocratique des parties contractantes, afin d'en exclure implicitement les Etats du bloc soviétique », A. Dumoulin, E. Remacle, préc. p. 11.

<sup>13</sup> V. Résolution Vandenberg, adoptée le 11 juin 1948 par le Sénat américain, à une large majorité, elle met un terme à la doctrine Monroe énoncée lors du discours sur l'état de l'Union (1823). La résolution autorise à négocier « une association des Etats-Unis par les voies constitutionnelles à des mesures régionales ou collectives, fondées sur une aide individuelle ou mutuelle, effective ou continue ».

<sup>14</sup> OECE qui devient en 1960 l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

<sup>15</sup> La Grèce et Turquie rejoignent l'Alliance dès 1952.

<sup>16</sup> J.-C. Zarka, *L'OTAN*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 12.

<sup>17</sup> Le Traité de 1949 doit être compris comme étant complété et parachévé par la Convention d'Ottawa (1951).

<sup>18</sup> « La France ne saurait donc considérer que l'OTAN, sous sa forme actuelle, satisfasse aux conditions de sécurité du monde libre et, notamment, de la sienne propre. Il lui paraît nécessaire qu'à l'échelon politique et stratégique, mondial soit constituée une organisation comprenant : les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France », mémorandum du 17 septembre 1959.

l'opinion et les parlementaires de son opposition à la Communauté européenne de défense : « Beaucoup de Français, (...) ne reconnaissent à personne, je dis bien à personne, le droit de les subordonner, de les livrer à l'étranger sans aucun recours national »<sup>19</sup>. A la fin des années 1950, le Général de Gaulle signale pourtant fermement, en 1953 comme en 1958, que « la menace soviétique impose aux peuples libres de l'Europe d'organiser en commun leur défense ». Mais qu'il s'agisse de l'Union occidentale comme de l'OTAN, la France refuse alors de jouer un rôle qui ne serait pas le premier.

Les alliances fondées en 1947, 1948, et 1949 ont d'incontestables points communs et préfigurent bien la défense en Europe que nous connaissons aujourd'hui. Plusieurs évolutions doivent être considérées, au sein de ces institutions tout particulièrement.

## **B. Evolutions institutionnelles dans un contexte stratégique profondément renouvelé**

Le traité de Dunkerque était inscrit dans un cadre qui, très vite, n'eut plus lieu d'être, celui d'une alliance anti-allemande dépassée<sup>20</sup>. L'ennemi soviétique fut rapidement identifié. L'organisation est réaménagée par les accords de Paris du 23 octobre 1954 : l'Union de l'Europe occidentale (UEO) intègre alors l'Allemagne fédérale et l'Italie, l'Espagne et le Portugal adhéreront en 1990. L'organisation ne dispose en propre ni de forces ni de structures permanentes de commandement<sup>21</sup>. Un processus de relance de l'UEO est énoncé par la déclaration de Rome le 27 octobre 1984, mettant en avant la volonté de mieux coopérer et d'utiliser davantage l'organisation issue du traité de Bruxelles, évoquant le concept d'« identité européenne de sécurité et de défense ». Des réunions biennuelles du conseil des ministres de l'UEO sont organisées.

En parallèle des discussions entre Etats membres des Communautés, un sujet devient lancinant, exprimé en particulier en 1987 : la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense. C'est ainsi dans le cadre propice de l'UEO que sont énoncées en 1992 les « missions de Petersberg » qui satisfont parfaitement les Etats atlantistes ou neutres.

Bras armé de l'Union européenne, grignotée par l'OTAN, l'UEO va disparaître<sup>22</sup>. Ainsi, comme l'exprimait Paul Reuter, « c'est un bien étrange destin que celui de cette Union créée en 1948. C'est d'elle que part tout le mouvement d'unification de l'Europe occidentale, mais la réussite est ailleurs, comme si son cadre trop étroit ne permettait pas

---

<sup>19</sup> Conférence Presse, 25 fév. 1953, Paris : à supposer même que l'Europe existât comme Etat et comme nation, il faudrait, pour qu'il y ait l'armée européenne, que l'Europe dispose de son armée. Or, cette armée dite « européenne » que le traité prétend bâtir, il la remet pour l'emploi, organiquement, automatiquement, uniquement, au commandant en chef atlantique, c'est-à-dire, pour peu qu'on veuille bien ne pas jouer sur les mots, au commandant en chef américain en Europe ce qui en fait l'un des instruments d'une stratégie américaine. Pour qu'il y ait l'armée européenne, il faut aussi que l'Europe y participe dans son ensemble. Or, pour ne parler point de cette partie, la plus grande, de ce qui est dans l'autre camp, la moitié de ce qui reste, savoir : la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Suède, la Norvège, la Finlande, le Danemark, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, l'Autriche, la Yougoslavie, la Grèce, la Turquie, ne doit pas y participer. Ces Etats gardent tous, eux, leurs armées. Chacune de ces armées, qu'elles se combinent entre elles de leur côté, ou non, peut porter le titre d'européenne plus légitimement que celle que l'on baptise de ce nom ».

<sup>20</sup> Le Traité de Bruxelles est certainement plus un reliquat de la Seconde guerre mondiale, alors que le Traité de l'Atlantique nord constituait déjà un produit de la Guerre froide.

<sup>21</sup> Les pays désignent les unités militaires et états major susceptibles d'être mis à sa disposition au cas par cas pour des opérations spécifiques.

<sup>22</sup> Elle « n'a jamais vraiment trouvé ses marques », A. Dumoulin, *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2005, 414 p., p. 1.

l'épanouissement des initiatives »<sup>23</sup>. La disparition de l'UEO laisse sans doute après elle et face à face en dernier lieu l'Union européenne et l'OTAN. Ce « face à face » est surtout symbolique, il marque l'atlantisme des uns et une position neutre ou plus nuancée des autres. Surtout, les deux institutions sont étroitement liées et n'admettent pas l'exclusivité militaire de l'une sur l'autre<sup>24</sup>. L'engagement atlantique des uns a toujours été ménagé, ce qui est expressément consacré par écrit dans l'actuel Traité sur l'Union européenne<sup>25</sup>.

L'UEO disparaît en douceur. Finalement, le 31 mars 2010, les dix Etats membres publient une déclaration commune annonçant sa dissolution : « sur la base de l'œuvre accomplie par l'UEO et s'appuyant sur le principe de solidarité européenne, l'Union européenne a repris depuis 2000 les missions de gestion des crises et développé une politique de sécurité et de défense commune. L'UEO a donc rempli son rôle historique ». <sup>26</sup> Elle a « achevé sa mission » comme ils en convenaient dès 1999<sup>27</sup>.

L'héritage de l'UEO est aussi important dans le cadre de la réflexion, politique et militaire : les questions de diplomatie, de sécurité et de défense y ont trouvé un espace de concertation et de coopération, préfigurant la méthode avec laquelle sont évoquées les questions de sécurité et de défense au sein de l'Union européenne aujourd'hui.

L'évolution institutionnelle de l'UEO, jusqu'à sa disparition, montre bien en parallèle les évolutions tout aussi fondamentales connues au sein de l'OTAN. Ces aspects mieux connus sans doute ne seront pas développés, mais il convient de souligner que si la menace allemande a laissé place à une menace soviétique, la chute du bloc de l'est a constitué un défi stratégique pour l'OTAN.

Ainsi, les organisations en Europe, qui ont connu des évolutions et des destins variés, ont été un cadre propice de réflexion, portant parallèlement le sujet de l'intégration des questions de défense, petit à petit, au sein des Communautés puis de l'Union pour les Etats y participant (II).

---

<sup>23</sup> P. Reuter, préface in Armand IMBERT, *L'union de l'Europe occidentale*, LGDJ, bibliothèque de droit international, 1968, 238 p.

<sup>24</sup> « Les relations étaient pourtant « harmonieuses » entre l'UEO et l'OTAN, lui ont succédé « un certain antagonisme ; pour ne pas dire une rivalité entre l'UE et l'OTAN » : Préface de S. GORIS (président de l'assemblée parlementaire de l'UEO) à l'ouvrage d'A. Dumoulin, *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, coll. « Axes Savoir », Bruxelles, Bruylant, LGDJ, 2005.

<sup>25</sup> Art. 42 §2, al. 2 « La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle reste les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

<sup>26</sup> L'héritage de l'UEO est particulièrement évident dans la gestion des crises : les opérations modestes de l'UEO (dans le Golfe et les Balkans) ont permis aux Européens d'avoir une expérience, ce qui préfigure la PESD (forces européennes de police que l'UEO a initiées à Mostar (Bosnie Herzégovine, 1994-96), et en Albanie (élément multinational de conseil et de formation des instructeurs, 1997-2001), l'héritage est aussi évident avec les missions de Petersberg : l'Union européenne se les a appropriés à la signature du Traité d'Amsterdam, v. A. Dumoulin, préc.

<sup>27</sup> Conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, juin 1999, annexe III, paragraphe 5.

## **II. La défense en Europe : intégration progressive de la défense au sein des communautés puis de l'Union**

L'histoire de la défense dans les communautés puis dans l'Union européenne commence par plusieurs échecs tant il est difficile de mettre en place une défense commune. Mais en dépit de ces échecs, l'Europe "communautaire" de la défense se construit peu à peu, une institutionnalisation progressive se dessine, utilisant, en partie, des outils déjà existants.

### **A. Une série d'échecs**

#### **1. L'échec de la CED**

Au début des années 50, afin de faire face à la menace communiste, Jean Monnet, commissaire général du Plan, propose d'organiser la défense de l'Europe dans un cadre supranational comme celui de la proposition de Robert Schuman en 1950 qui conduira à la création de la CECA en 1951. Dans le même temps, les États-Unis demandent à leurs alliés de préparer le réarmement de la République fédérale d'Allemagne.

Jean Monnet présente son projet à René Pleven, président du Conseil français et ancien ministre de la Défense.

Le traité qui crée la Communauté européenne de défense sera signé le 27 mai 1952 par les 6 Etats membres de la CECA.

Le projet envisage la mise en place d'une armée européenne permettant d'intégrer les futures unités allemandes dans un ensemble placé sous une autorité européenne unique, militaire et politique, ce qui a pour but de ménager l'opinion publique française encore hostile au réarmement de l'Allemagne.

L'Assemblée nationale française refuse, en 1954, d'ouvrir le débat sur l'habilitation de la ratification du traité par le biais d'une question préalable. Les députés sont très partagés et, la CED est rejetée par 319 voix contre 264<sup>28</sup>.

La conséquence immédiate est l'abandon du projet<sup>29</sup>.

#### **2. L'échec des plans Fouchet**

Toutefois, l'idée d'une Union politique incluant la défense européenne n'est pas abandonnée et le 2 novembre 1961, la commission Fouchet présente un premier projet de traité d'Union politique européenne.

Cette Union a pour but *“de renforcer, en coopération avec les autres nations libres, la sécurité des Etats membres contre toute agression grâce à l'adoption d'une politique commune de défense”*<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> On compte douze abstentions et 31 non participations au vote, attitude qui sera adoptée par vingt-trois membres du gouvernement, dont M. Mitterrand, alors ministre de l'Intérieur.

<sup>29</sup> L'entrée en vigueur du texte nécessitait la ratification des 6 Etats, les partenaires de la France, à l'exception de l'Italie, l'avaient déjà ratifié.



Ce projet qui prévoit une organisation de défense dont certains craignent qu'elle pourrait concurrencer l'OTAN est rejeté. L'année suivante, c'est le plan Fouchet 2 qui est rejeté, un second projet jugé trop intergouvernemental.

Cependant, la coopération politique européenne se met en place au fil des sommets des années 70. Elle sera institutionnalisée par l'Acte unique européen de 1986 gagnant ainsi une "base conventionnelle"<sup>31</sup>.

## **B. 1992, Maastricht : le point de départ**

Le Conseil européen qui se tient en décembre 1991 à Maastricht débouche sur ce qui deviendra, par le traité de Maastricht du 7 février 1992, l'article J4 du TUE. La formule est prudente : "*La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu*<sup>32</sup>, à une défense commune".

Le champ de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est élargi et devra donc couvrir tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, y compris la défense (art. J1).

Dans la construction en piliers prévue par le traité de Maastricht, le deuxième pilier est consacré à la politique étrangère et de sécurité commune qui fait l'objet du titre V du traité.

Les instruments - Pour atteindre les objectifs fixés par le TUE, la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes, ou encore le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale<sup>33</sup>, les institutions peuvent adopter plusieurs types d'instruments.

Le Conseil européen, réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement, définit les principes et les orientations générales et décide des stratégies communes.

Le Conseil des ministres, quant à lui, arrête les actions communes et les positions communes<sup>34</sup>.

Les décisions prises dans le cadre de la PESC le sont à l'unanimité<sup>35</sup>.

Le traité de Maastricht désigne l'Union de l'Europe occidentale (UEO) comme chargée "d'élaborer et de mettre en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications

---

<sup>30</sup> Article 2 du projet.

<sup>31</sup> Article 30 AUE. Voir Elise Daniel, *La politique opérationnelle de l'Union européenne dans le cadre de la PESC : singularités et cohérences*, Thèse sous la direction de D. Simon, Université Panthéon-Sorbonne, 2016

<sup>32</sup> Nous soulignons.

<sup>33</sup> Art. J1.

<sup>34</sup> Art. J2.

<sup>35</sup> Sauf exceptions, apportées par le traité d'Amsterdam mais qui ne concernent pas la défense où la décision est prise à la majorité qualifiée.

dans le domaine de la défense", ce qui conduira le Conseil des ministres de l'UEO à définir en juin 1992 les missions de Petersberg comme étant les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion de crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix. Elles seront reprises dans le traité d'Amsterdam en 1997.

### C. De la PESD à la PSDC

La fin des années 90 est marquée par l'adoption du traité d'Amsterdam et une suite de sommets qui consacrent la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense).

#### 1. Le traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam, dans la continuité de Maastricht, apporte à la PESC quelques nouveautés intéressantes.

- La "non-participation"

Si dans le domaine de la défense les décisions doivent toujours être prises à l'unanimité, le traité permet une non-participation<sup>36</sup>, une "abstention constructive"<sup>37</sup>. Lorsqu'un État membre s'abstient et assortit son abstention d'une déclaration formelle, il accepte que la décision soit celle de l'Union, mais il n'est pas tenu de l'appliquer. Toutefois, "*Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position*"<sup>38</sup>.

- La création d'un haut représentant pour la PESC.

Ce haut représentant qui est également Secrétaire général du Conseil n'assure pas la représentation extérieure de l'Union, mais il assiste l'Etat membre présidant l'Union et qui en est chargé. Il a à ses côtés une "unité de planification de la politique et d'alerte rapide" (UPPAR). Cette personnalité préfigure le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui sera créé par le traité de Lisbonne<sup>39</sup>.

Un nouveau tournant est franchi lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998. Les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent une déclaration commune et les ministres de la Défense des deux Etats signent une lettre d'intention. L'objectif est de développer une politique de défense au sein de la PESC et de faciliter la coopération des états-majors des deux Etats qui représentent 50% de l'ensemble des dépenses militaires de l'UE, sont les seules puissances nucléaires de l'Union et membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.

---

<sup>36</sup> Art.23§2 TUE.

<sup>37</sup> A. Dumoulin et N. Gros-Verheyde, *La politique européenne de sécurité et de défense commune, "Parce que l'Europe vaut bien une défense"*, éd. du Villard, 2017

<sup>38</sup> Art.23 TUE.

<sup>39</sup> La PESC sera incarnée par Javier Solana qui occupera ce poste de 1999 à 2009. Il sera en même temps Secrétaire général de l'UEO après avoir été Secrétaire général de l'OTAN de 1995 à 1999.

## 2. Vers Lisbonne

Les sommets qui suivront confirment la volonté de mettre en place une véritable politique européenne de sécurité et de défense. A Cologne en juin 1999 puis à Helsinki en décembre de la même année où l'Union décide de créer trois structures intérimaires à compter du 1er mars 2000 afin de permettre la coordination politico-militaire.

Le sommet de Porto-Feira de juin 2000 décide que ces structures deviendront permanentes en 2001. Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et de l'état-major de l'Union européenne (EMUE).

- Sur le plan opérationnel des outils sont définis afin de renforcer les capacités d'action de l'Europe de la défense. Le premier objectif global (*Headline goal*) défini à Helsinki en 1999, prévoit qu'à l'horizon 2003, l'Union doit être capable de déployer une force de réaction rapide de 60 000 hommes en moins de 60 jours pour une durée d'au moins d'un an afin d'assurer les missions de Petersberg, avec l'appui de 400 avions de combat et de capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement<sup>40</sup>.
- Le traité de Nice du 26 février 2001, dans la continuité des deux traités précédents, entérine les modifications institutionnelles décidées lors des derniers sommets<sup>41</sup>. Les organes de l'UEO<sup>42</sup>, dans leur majorité, sont absorbés par l'Union européenne qui a désormais la responsabilité d'organiser des opérations de gestion de crise<sup>43</sup>.

La première mission militaire, Artémis, fut déployée en 2003 en République démocratique du Congo, avec 2 000 hommes engagés sous la conduite de la France en tant que nation-cadre.

- L'Union européenne face au terrorisme

On assiste, au début des années 2000, précisément à partir du Conseil européen de Séville en juin 2002, à un élargissement du champ d'action de la PESD.

La PESD devient un outil afin de prévenir les conflits, renforcer les mécanismes d'échange de renseignements, ou encore faire en sorte que les capacités militaires et civiles soient utilisées pour protéger les populations civiles contre les effets d'attentats.

### Lisbonne : le point d'arrivée

On observe un faisceau d'indices qui se rejoignent à Lisbonne.

---

<sup>40</sup> Cet objectif ne sera pas atteint en totalité et un nouvel objectif global sera défini en 2004 pour 2010.

Le sommet de Porto-Feira définit des objectifs de capacités civiles afin de déployer des policiers dans un premier temps puis des magistrats ...

En 2004, des groupements tactiques (GT, *battle groups*) de 1500 hommes doivent pouvoir être déployés en 10 jours pour une durée de 120 jours, ils seront déclarés opérationnels le 1er janvier 2007. En 2004 également, est créée l'Agence Européenne de Défense (AED) afin d'améliorer les capacités militaires des États membres.

<sup>41</sup> Y compris celui qui se tient à Nice en décembre 2000.

<sup>42</sup> L'UEO disparaîtra en 2011 après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

<sup>43</sup> Le sommet de Laeken en décembre 2001 déclare la PESD opérationnelle.

Avec Lisbonne la PESD devient la PSDC, politique de sécurité et de défense commune<sup>44</sup>. Elle *“fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune.”*<sup>45</sup>

### Les apports du traité de Lisbonne

- Le poste de **haut représentant** pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est créé.
- Le traité contient à présent une **clause de défense mutuelle** qui lie les Etats membres de l'UE entre eux, elle prévoit aide et assistance à un Etat membre qui ferait l'objet d'une agression armée sur son territoire (art.42 § 7)<sup>46</sup> revenant à considérer que c'est l'Union dans son ensemble qui fait l'objet de l'attaque<sup>47</sup>.
- Une **clause de solidarité** est inscrite à l'article 222 du TFUE. En cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine dont un Etat membre serait l'objet, il peut demander assistance aux autres Etats. Cette clause sera mise en oeuvre de manière anticipée en 2004 à la demande de l'Espagne après des attentats de Madrid.
- Enfin, **la coopération structurée permanente** sera établie en 2017.

La coopération renforcée qui existait déjà dans de nombreux domaines est étendue à la défense. Mais le traité de Lisbonne va au-delà en prévoyant que certains Etats dont les capacités militaires sont élevées et qui ont pris des engagements plus contraignants définis dans un protocole annexé au traité de Lisbonne, peuvent décider entre eux une coopération structurée permanente par décision à la majorité qualifiée<sup>48</sup>. Son lancement ne dépend pas d'un nombre d'Etats minimum, contrairement à la coopération renforcée. Elle permet aux Etats d'augmenter ensemble leurs investissements et de participer à des programmes d'équipements.

---

<sup>44</sup> Ainsi que le souligne A. Dumoulin, “commune” n'est plus accolé au mot politique mais à celui de défense, *op. cit.*, p.61.

<sup>45</sup> Art. 42 TUE, *“Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires”*.

Les articles 42 à 46 TUE sont consacrés à la PSDC.

<sup>46</sup> Elie Perot, “L'activation de l'article 42§7 TUE par la France et la place de l'assistance mutuelle au sein de la politique européenne de défense - Beaucoup de bruit pour peu de choses ?”, *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2018, pp. 337-353.

<sup>47</sup> Cela aura pour conséquence que l'UEO perd sa raison d'être et qu'elle sera dissoute en 2011.

<sup>48</sup> Article 46 TUE.