

Les manifestations de l'idée de « souveraineté européenne » dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union

Didier BLANC

*Professeur, Université Toulouse 1 Capitole
Institut de Recherche en Droit Européen
International et Comparé (EA 4211)*

*« L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. »¹
« Mais les peuples ne peuvent pas indéfiniment s'en remettre à d'autres de leur défense. C'est pourquoi les Européens doivent à la fois renforcer leurs liens avec les États-Unis (d'où l'importance du déploiement), élaborer entre pays européens une politique de défense étroitement coordonnée et constamment modernisée, et accepter un effort accru et concerté en matière de production et de mise en œuvre des armements nécessaires. »²*

La recherche d'une paix durable est à l'origine de la constitution de l'unité européenne. Aussi, paraphrasant la devise officielle de l'Europe (« *In varietate concordia* ») plus qu'unis dans la diversité, les peuples de l'Europe le furent initialement dans l'adversité. Si elle est bien née de la guerre, la

1. R. Schuman, discours prononcé le 9 mai 1950.

2. J. Chirac, entretien accordé à A. Passeron, *Le Monde*, 28 octobre 1983.

construction européenne en reposant initialement sur l'idée de paix éprouve une difficulté presque existentielle à se penser comme un ensemble d'États regroupés au sein d'une Union susceptible comme tel d'assurer sa propre défense. L'Union européenne est d'abord un espace plus qu'une puissance. Pourtant, à ses débuts, l'édification d'une Europe unie emprunte la voie de la sécurité et la défense, en vertu de l'adage bien connu : *Si vis pacem, para bellum*. La perspective d'une Communauté fondée autour d'une défense européenne a rapidement pris corps au début des années 1950, mais l'opposition qu'elle a soulevée et la « querelle » dont elle est la cause constituent à ce jour l'échec le plus retentissant de la construction européenne³, au point de boucher pour longtemps l'horizon d'une défense européenne.

Depuis, l'idée d'une Europe puissance, c'est-à-dire l'attribution de compétences en matière de défense et de sécurité à l'Union européenne, s'inscrit dans le prolongement de la définition d'une politique de défense et de sécurité de l'Union posée dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) apparue avec le titre V du traité de Maastricht en 1992⁴, et œuvrant au service de la paix⁵. De sorte qu'elle est le moyen d'une politique extérieure de l'Union, dont la cohérence sort renforcée par le traité de Lisbonne⁶, un instrument plutôt qu'une fin en soi tant les buts d'une Europe de la sécurité et de la défense demeurent le siège d'irréductibles oppositions entre États membres. Toutefois, son édification possède de nos jours des traits mieux définis au sein d'une Europe plus que jamais soucieuse de sa sécurité dans un environnement mondial en

3. Voir R. Aron et D. Lerner (dir.), *La querelle de la CED*, Armand Colin, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1956 ; pour une synthèse : P. Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie nationale, 1983, p. 167-175.

4. Articles J à J 11, devenues pour l'essentiel les articles 11 à 28 TUE à la faveur de la révision du traité d'Amsterdam. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les articles 23 à 46 TUE forment le champ des dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

5. A. Bazin et C. Tenenbaum (dir.), *L'Union européenne et la paix*, Les presses de SciencesPo, 2017.

6. Voir A.-S. Lamblin-Gourdin et É. Mondielli, « Rapport introductif : Apports formels et substantiels du Traité de Lisbonne au droit des relations extérieures de l'Union européenne », in A.-S. Lamblin-Gourdin et É. Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 1 et s.

proie à l'instabilité générée par la fin de la guerre froide et l'apparition de nouvelles menaces.

Parmi les éléments favorables à cette éclosion figure l'expression d'une « souveraineté européenne (...) devenue un thème porteur »⁷. Rattacher l'expression à un thème plus qu'à une notion juridique rend grâce à une rigueur scientifique dont il convient de ne pas se départir tant la doctrine peine à en identifier les contours⁸. Tout au plus est évoquée une « souveraineté partagée »⁹, et marginalement dans la perspective d'une « Constitution européenne » il est possible de « souligner le caractère composite de la souveraineté en Europe par la notion de souveraineté européenne composée »¹⁰. Le bon sens commande de voir dans une souveraineté européenne « dont on ne voit pas le contenu, au moins sur le plan juridique, faute d'une définition claire (...) que l'idée classique du fonctionnalisme selon laquelle les États membres ne peuvent traiter seuls certains problèmes dont la solution les dépasse et que, dans ce cas, l'intervention de l'Union européenne est seule efficace »¹¹. Ce qui ne serait au fond que l'autre nom de la nécessité pour les États européens de s'unir connaît un usage répandu depuis que l'actuel président de la République a placé la souveraineté européenne au cœur de son discours programme sur l'Europe¹², là où l'un de ses prédécesseurs, J. Chirac, évoquait une « souveraineté commune »¹³. L'environnement académique des propos tenus par E. Macron ne saurait leur conférer une autorité de même nature. Néanmoins il convient de s'interroger selon les termes du colloque à l'origine de cet ouvrage articulé autour de l'idée d'une « souveraineté européenne », sur l'influence que

7. F. Martucci, Bibliographie, *RTD Eur.*, 2018, n° 4, p. VI.

8. V. Constantinesco, « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? », *L'Europe en Formation*, 2013, vol. 2, n° 368, p. 119 et s.

9. J. Duheil de la Rochère, « La souveraineté de l'État et l'Union européenne », in R. Drago (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Dalloz, 1996, p. 48 et s.

10. I. Pernice et F. C. Mayer, « De la constitution composée de l'Europe », *RTD Eur.*, 2000, n° 4, p. 645.

11. J.-P. Jacqué, « Deux discours, une vision ? », *RTD Eur.*, 2017, n° 4, p. 629.

12. Voir F. Chaltiel, « Souveraineté, unité, démocratie. À propos du discours européen du président de la République du 26 septembre 2017 », *LPA*, 7 mai 2018, n° 130, p. 10 et s.

13. Discours devant le Bundestag, *Notre Europe* (Berlin, 27 juin 2000).

le discours politique la véhiculant peut exercer. Sans préjuger des effets performatifs du discours européen, comme manifestation d'une volonté politique, la « souveraineté européenne » peut se traduire en actions revêtues de la forme du droit.

Ce phénomène s'observe en particulier dans le domaine de la défense et de la sécurité où l'usage du terme de souveraineté peut être tenu pour équivalent à celui de puissance. À cet égard, sans doute sommes-nous à une période cruciale de la constitution d'une Europe de la sécurité et de la défense, dont l'avènement peut bien sembler tardif, mais qui vient en réalité coiffer un lent mouvement qu'il convient de retracer en s'appuyant sur une distinction bien connue en droit de l'Union entre intégration et coopération, ou si l'on préfère entre la voie communautaire et la voie intergouvernementale. La première a subi le feu des souverainetés nationales en raison de son objet (I), révélant la pertinence de la seconde, masquée par l'appel à une « souveraineté européenne », dont elle constitue tout à la fois la raison d'être et la manifestation (II).

I. Le modèle communautaire à l'épreuve du feu des souverainetés des États : d'une logique supranationale à une logique intergouvernementale

À peine lancées les « premières assises politiques d'une Communauté européenne » par la déclaration de R. Schuman en mai 1950, le président du Conseil, René Pleven venait en écho au plan Schuman proposer « la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie ». En raison de l'échec rencontré par cette initiative d'une communautarisation de la défense (A), la voie intergouvernementale est immédiatement apparue comme une alternative (B).

A. L'échec d'une communautarisation de la défense

À la suite de l'initiative prise par le gouvernement français des négociations sont entamées le 15 février 1951 à Paris entre les mêmes Six pays fondateurs et aboutissent à la signature, toujours à Paris, le 27 mai 1952

du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). Dès le milieu de l'année 1951 un accord général se dégage et en raison d'un contexte géopolitique favorable : l'URSS proposant de faire de l'Allemagne un État réuni mais neutre, ce que refuseront les autorités de la République fédérale d'Allemagne par la voix du chancelier Adenauer. Au final, les dispositions prévues dans le traité CED sont ambitieuses car guidées par une logique supranationale parfaitement exposée par son article 1^{er} : « les Hautes Parties contractantes instituent entre elles une Communauté européenne de défense, de caractère supranational, comportant des institutions communes, des Forces armées communes et un budget commun ».

Dans cet esprit, le traité CED prévoyait la création de forces armées européennes dont le niveau d'intégration est sans égal à ce jour puisqu'il retenait en son article 9 que les « Forces européennes de défense », sont composées de contingents mis à la disposition de la Communauté par les États membres, en vue de leur fusion dans les conditions prévues au présent traité ». Cette véritable armée européenne a pour effet de conduire les États membres à renoncer au recrutement et à l'entretien de forces nationales terrestres selon ce même article 9, sauf exceptions strictement encadrées¹⁴. En tout état de cause le maintien des forces nationales fait l'objet d'un plafonnement « pour empêcher de compromettre leur contribution à l'armée européenne »¹⁵. Par ailleurs d'importants transferts de compétences sont prévus, tels l'élaboration et l'exécution de projets communs d'armement, d'équipement, d'approvisionnement et d'infrastructures des forces européennes (articles 101 à 105 CED) ou encore l'élaboration d'un programme commun de recherche scientifique et technique dans le domaine militaire. Enfin et surtout, le traité impose aux États l'interdiction de produire, importer et exporter des matériels de guerre sauf autorisation expresse (article 107 CED).

14. Pour le strict encadrement des droits des États au maintien de forces nationales : article 10 du traité autorisant le recrutement et l'entretien de forces nationales, destinées à être employées sur des territoires non européens à l'égard desquels les États ont des responsabilités de défenses (article 10.1 CED), ou répondant aux missions internationales assumées à Berlin, en Autriche ou au profit des Nations unies mais qui devront être dissoutes une fois leur mission achevée (article 10.2 CED).

15. Article 10.5 CED.

Plus que l'ambition élevée du texte adopté, des divisions propres à l'Assemblée nationale et essentiellement dictées par des considérations internes sont à l'origine du refus le 30 août 1954 par une motion de procédure d'inscrire le projet de loi de ratification à l'ordre du jour de l'assemblée. Si bien que le traité CED marque un premier autant que rapide et brutal coup d'arrêt à une Europe de la défense. Se trouve non seulement condamnée pour longtemps une approche intégrée de la sécurité et de la défense, mais sombre également le projet de Communauté politique européenne auquel elle était adossée, donnant ainsi corps à la célèbre formule de Clausewitz : « La guerre n'est que la simple continuation de la politique par d'autres moyens. »¹⁶ Au-delà des causes politiques françaises du défaut d'entrée en vigueur d'un traité ratifié au printemps 1954 par quatre États (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, et Luxembourg), s'impose l'idée – puissamment soutenue par le général de Gaulle – d'une incompatibilité entre le domaine de la défense et la méthode supranationale revendiquée en ouverture par le traité CED en son article 1^{er}.

Dans ces conditions, le traité de Rome aborde d'une certaine manière en creux et de manière elliptique les questions de défense et de sécurité. D'abord, à l'article 223 CEE¹⁷ en vertu duquel tout État membre a ~~d'une part~~ le droit de refuser « de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ». Ensuite, il peut « prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre » dès lors que sont pas altérées « les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ». Enfin, l'article 224 CEE¹⁸ fait bénéficier les États membres « d'une forme d'*opting-out* conjoncturel et provisoire s'exerçant à l'encontre de leurs obligations européennes » « en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la

16. C. von Clausewitz, *De la Guerre*, Perrin, 1999, p. 46, § 24.

17. Devenu l'article 346 TFUE.

18. Devenu l'article 347 TFUE.

sécurité internationale. Dans ce dernier dispositif le traité substitue aux engagements contraignants inhérents à la logique de l'intégration, propre au marché commun, une simple obligation de concertation, ancrée dans le respect de la souveraineté sécuritaire des États membres »¹⁹. Hormis ces quelques aspects relevant d'une approche communautaire, l'échec de la CED ouvre la voie à une coopération interétatique en matière de défense.

B. La voie intergouvernementale de la coopération en matière de sécurité et de défense

Les étapes conduisant à l'introduction d'un volet intergouvernemental d'une politique européenne de défense et de sécurité sont nombreuses et rejaillissent même sur la structure du système institutionnel de l'Union puisque les diverses initiatives engagées ont en commun de pouvoir être regroupées sous l'ombrelle d'une Europe politique détachée des Communautés. Sans exhaustivité, il convient d'abord d'évoquer les deux plans Fouchet issus de la mission confiée à l'issue du sommet des 10 et 11 février 1961 à une commission intergouvernementale présidée par le français Christian Fouchet et chargée de présenter des propositions²⁰. Dans le cadre des travaux de la commission Fouchet, la France avance un projet de traité établissant une Union d'États, tandis qu'elle présente le 2 novembre 1961 un premier projet de traité d'Union politique européenne (Plan Fouchet I) qui, muet en matière de défense, suscite une seconde mouture débouchant le 18 janvier 1962 sur un projet de traité établissant une Union d'États, lequel mentionne la défense parmi ses objectifs. L'ambiguïté de la position française et les crispations entre États membres sont à l'origine de l'échec de ce projet d'Union politique²¹. Il s'ensuit à tout le moins un recul sémantique puisque dans le vocabulaire

19. C. Schneider, « La PESC miracle ou mirage de la construction communautaire ? », *Rev. UE*, 2018, n° 620, p. 402.

20. Voir P. Gerbet, *op. cit.*, p. 279-280.

21. Seule réalisation à porter au crédit de la période, la signature à Paris le 23 janvier 1963 du traité franco-allemand stipulant en particulier que « Les deux Gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue ».

officiel et diplomatique la coopération politique européenne (CPE) chasse l'Union politique.

La CPE apparaît dans le vocabulaire européen en 1970, elle est pensée à côté de la Communauté économique européenne et de son marché commun. Elle figure au cœur de nombreux rapports scandant les prémices d'une politique extérieure commune, qu'il s'agisse du Rapport sur les problèmes de l'unification politique du 27 octobre 1972 (dit Rapport Davignon), suivi d'un deuxième rapport sur le renforcement de la coopération politique européenne en matière de politique étrangère adopté à Copenhague le 23 juillet 1973 (dit second Rapport Davignon)²², couronné par le rapport sur l'Union européenne du 29 décembre 1975 (dit rapport Tindemans), prônant une « politique extérieure » et signalant que « la sécurité ne peut donc être laissée à l'écart de l'Union européenne »²³. Ces initiatives s'inscrivent dans la transformation en 1974 des divers sommets et conférences européennes en Conseil européen traitant de questions de sécurité et extérieures communes et structurant la CPE au milieu des années 1970²⁴. Le début de la décennie suivante est marqué par la Déclaration de Londres du 13 octobre 1981 renforçant le fonctionnement institutionnel de la CPE tandis que dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres se disent convaincus qu'en « s'exprimant d'une seule voix en politique étrangère, y compris sur des aspects politiques de la sécurité, l'Europe peut contribuer au maintien de la paix » (Stuttgart, 19 juin 1983). Les nombreuses pratiques nées hors traité dans le cadre de CPE sont pour l'essentiel institutionnalisées par l'Acte unique européen en 1986. Ce dernier s'aventure timidement sur le terrain de la sécurité européenne²⁵.

22. Voir Rapport d'information n° 394 (1995-1996) de X. de Villepin, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 30 mai 1996 au Sénat.

23. *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/1976, respectivement p. 14 et p. 17.

24. Voir M. Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, P.I.E-Peter Lang, 2012, p. 41 et s.

25. Voir D. Blanc, *L'Acte unique européen*, Répertoire Dalloz de droit européen, n° 78.

Il avance avec prudence que les États « estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure » et qu'ils sont disposés « à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité »²⁶. Par ailleurs, il est rappelé que la CPE ne fait « pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique »²⁷. Cette formule de compromis satisfait à la fois les États attachés au système collectif de sécurité de l'OTAN et ceux appartenant également à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)²⁸. Parallèlement, une ouverture est réalisée en direction « des conditions technologiques et industrielles nécessaires » à la sécurité des États²⁹.

L'étape suivante s'incarne dans le traité de Maastricht en 1992 confortant la logique intergouvernementale de façon spectaculaire puisqu'il place hors du traité CE la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui vient au surplus justifier la création de l'ensemble plus vaste de l'Union européenne. L'un des objectifs initiaux de la PESC tient dans « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale », mais ce n'est qu'à partir de la révision opérée par le traité d'Amsterdam, en vigueur en 1999, qu'apparaît la mise avant de la définition progressive d'une politique de défense commune³⁰. Ainsi, la PESC comporte un volet Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), répondant à une nouvelle désignation dans le traité de Lisbonne : la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Depuis, il a ouvert la voie à une européanisation de la sécurité et de la défense animée par l'expression d'une souveraineté européenne.

26. Article 30, § 6 a) AUE.

27. Article 30, § 6 c) AUE.

28. Dissoute fin juin 2011 en raison des développements de l'Union européenne relatif au domaine de la sécurité et de la défense.

29. Article 30, § 6 b) AUE.

30. Voir D. Vignes, « Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien : permettre de réaliser la politique de défense commune ? », *RMCUE*, 1999, n° 425, p. 77.

II. Le baptême du feu d'une Europe de la sécurité et de la défense à l'épreuve de la souveraineté européenne

Une relation étroite existe dans le discours public européen entre l'ébauche d'une « européanisation » de la défense et de la sécurité et l'affirmation d'une « souveraineté européenne ». D'autant plus qu'elle se déploie dans un cadre juridique la rendant possible depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (A). Cette expression d'une « souveraineté européenne » en renvoyant à l'idée d'une Europe se percevant et voulant être perçue comme une puissance est au fondement d'une défense européenne (B).

A. Un cadre juridique propice à l'« européanisation » de la défense et de la sécurité

Faux-jumeau du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le traité de Lisbonne en reprend l'essentiel des dispositions singulièrement en ce qui concerne la PSDC. Le changement de nom et de sigle n'est pas seulement symbolique, ce qui serait plutôt malvenu puisque cette instabilité terminologique représente le risque d'une moindre visibilité, mais l'indice que la chose change avec le mot. La PSDC met en avant l'objectif d'une politique de défense commune. Cette intention prend forme dans l'introduction d'une section spécialement dédiée à la PSDC (articles 42 à 46 TUE) tandis qu'elle est formalisée à l'article 24 TUE retenant que la PESC couvre « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ». En d'autres termes l'éventualité d'une défense commune s'est substituée à l'éventualité d'une politique de défense commune.

La différence peut sembler artificielle, en réalité elle fonde des possibilités d'actions et d'interventions de l'Union plus étendues. Ainsi suivant l'article 42 TUE formant le cœur des dispositions relatives à la PSDC, elle « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ». La précision géographique

apportée à la dimension opérationnelle « en dehors de l'Union » est capitale puisqu'elle signifie explicitement que la PSDC n'est pas à proprement parler l'ébauche d'une défense européenne puisqu'elle est amputée de la fonction première de toute fonction défensive qui est la protection de l'intégrité territoriale. Rattachée à l'idée d'une « souveraineté européenne », elle ne constitue au mieux que la projection de la puissance de l'Union. En d'autres termes, la PSDC pose les bases d'une défense européenne *a minima* qui recouvre essentiellement une politique de gestion militaire et civile de crises ayant en commun de se dérouler hors des frontières des États membres, en vue du maintien de la stabilité et de la paix dans le reste du monde. Si bien que, plus qu'une politique de défense et de sécurité commune de l'Union, la PSDC est essentiellement une politique européenne de sécurité internationale. Cette dimension extérieure participe de la volonté des rédacteurs du traité de Lisbonne de permettre à l'Union d'agir à la manière des États comme un acteur global (*global player*). Aussi est-il étonnant de relever un « déclin paradoxal des missions et opérations » conduites au titre de la PSDC « alors que l'environnement international justifierait un engagement accru »³¹. Sans attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union a donné corps à cette ambition en combinant pour la première fois opérations civiles et militaires dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime dans l'océan Indien³².

Le traité de Lisbonne comporte un tempérament notable à ces aspects nécessairement externes de la PSDC en introduisant à l'article 42 § 7 TUE une clause de défense mutuelle, en vertu de laquelle dans l'hypothèse 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

31. Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique, rapport d'information n° 626 (2018-2019) de M. Le Gleut et M^{me} Conway-Mouret, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 3 juillet 2019, p. 43. Selon ce rapport : « Les États membres ont décidé, depuis 2003, du lancement de 33 missions et opérations, dans lesquelles près de 80 000 hommes et femmes ont été engagés. En juin 2019, 16 missions ou opérations sont encore en cours en Afrique, au Moyen-Orient, en Méditerranée, dans l'Océan Indien, dans les Balkans et en Europe orientale (cf annexe au présent rapport). 10 de ces missions sont civiles et 6 sont militaires ».

32. Voir D. Blanc, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien », *Rev. UE*, 2016, n° 603, p. 610-617.

en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies »³³. Toutefois, il est immédiatement précisé que cette disposition « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ». Il s'agit ainsi de souligner l'absence de compétences de l'Union en la matière, il revient aux États membres d'user ou non de cette possibilité, comme a pu le faire la France de façon inédite à la suite des attentats de novembre 2015.

Enfin, le traité de Lisbonne réserve à la PSDC un dispositif spécifique : la coopération structurée permanente (CSP)³⁴, qui représente « une voie de différenciation originale »³⁵. Son régime est fixé par les articles 42 §6 TUE et 46 TUE ainsi que par le Protocole n° 10. Elle s'adresse suivant le premier aux « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes ». Conçue pour être lancée en même temps que le traité de Lisbonne, il faut attendre la fin de l'année 2017 pour qu'elle prenne corps (*infra*). Pour le reste, le traité de Lisbonne se borne à consacrer suivant les termes du Protocole n° 10³⁶ l'Agence européenne de défense (AED) créée en 2004³⁷. Sa mission selon la décision modificative de 2015 « est d'assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union dans le domaine de la gestion de crise et de soutenir la PSDC dans son état actuel et son développement futur ». À cette fin,

33. L'article 51 de la Charte des Nations Unies relevant de son chapitre VII reconnaît le « droit naturel de légitime défense » lorsque l'un des membres de l'ONU « est l'objet d'une agression armée ».

34. Voir l'étude en juillet 2017 conduite pour la Direction générale des politiques externes de l'Union du Parlement européen, La Coopération Structurée Permanente. Perspectives nationales et état d'avancement, PE 603.842.

35. A. Hamonic, « La coopération structurée permanente : un dispositif procédural de trop ? », *Rev. UE*, 2014, n° 578, p. 271.

36. Voir C. Chevallier-Govers, « La consolidation de l'Agence européenne de défense », in J. Auvret-Finck (dir.), *Vers une relance de la PSDC ?*, Larcier, 2014, p. 133 et s.

37. Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, JOUE L 245, 17 juillet 2004, p. 17.

elle « participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement »³⁸.

D'un point de vue budgétaire, la PSDC n'est pas à proprement parler une politique européenne. Si suivant l'article 41 §1 TUE les dépenses administratives de la PESC « sont à la charge du budget de l'Union » comme ses dépenses opérationnelles, il en va différemment si le Conseil en décide autrement à l'unanimité, et toujours concernant « des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » conformément à l'article 41 §2 TUE. Celles-ci sont financées par un mécanisme de mutualisation, nommé Athena et créé en 2004, si bien que si la PSDC fait l'objet d'un financement solidaire, il n'est pas entièrement assuré par l'Union européenne, d'autant plus que la précédente Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a soutenu le 13 juin 2018 la création d'un instrument extra-budgétaire, la Facilité européenne pour la paix, se substituant à Athena.

Pour autant, un phénomène est sensiblement à l'œuvre dans le traité de Lisbonne, il donne à voir « un des nombreux paradoxes de la construction communautaire que de choisir la voie de la défense plutôt que celle de la diplomatie pour communautariser sa PESC »³⁹. Cette voie détournée vers l'intégration européenne pour être effective se doit de reposer sur une volonté politique. Or, depuis quelques années, les réalisations favorables à l'apparition d'une défense commune adossées à l'expression d'une « souveraineté européenne » se multiplient.

B. L'expression de la souveraineté européenne comme fondement d'une défense européenne

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'a pas immédiatement donné lieu à réalisations, il faut attendre le tournant des années 2010 pour que la thématique d'une défense commune parcoure le débat européen. Au point qu'il est permis de relever depuis 2016 « une accélération

38. Article 1 § 1 et 2, de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense, JOUE L 266, 13 octobre 2015, p. 55.

39. C. Schneider, *loc. cit.*, p. 406.

sans précédent des initiatives en ce qui concerne les questions de sécurité et de défense dans le cadre de l'Union européenne »⁴⁰. Il ne s'agit pas ici de retracer l'ensemble des réalisations mais de mettre en relation les discours faisant écho à la souveraineté européenne et un certain nombre de décisions et d'actes.

À cet égard, l'histoire de la construction européenne retiendra sûrement que le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 fut, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, entièrement consacré à un débat sur la défense. Néanmoins, 2016 s'impose comme l'année matricielle d'une défense commune européenne précisément parce qu'elle relie le discours aux actes. Ainsi, le président de la Commission, place au centre de son discours sur l'état de l'Union le 14 septembre 2016 des considérations relevant de la PSDC⁴¹. Sur cette lancée, la Commission présente son Plan d'action européen de la défense aux institutions politiques de l'Union le 30 novembre suivant⁴². Parallèlement, le 14 novembre 2016 le Conseil adopte ses conclusions sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, présentée au Conseil européen par la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, M^{me} Mogherini le 28 juin 2016. Le Conseil européen approuve à son tour les conclusions du Conseil tout en accueillant avec satisfaction les propositions de la Commission le 15 décembre 2016. L'objectif, quoique général, affirmé à cette occasion par les chefs d'État ou de gouvernement ne prête à aucune équivoque : « Les Européens doivent assumer davantage la responsabilité de leur sécurité. »⁴³ Ajoutée au plan d'action de la Commission et à la stratégie globale de l'Union dans les domaines de la sécurité et de la défense, la coopération avec l'OTAN constitue le triptyque d'un « Paquet défense » dont les bases sont bien posées en 2016.

Alors que le cadre juridique est demeuré inchangé depuis 2009, une question simple vient à se poser : pourquoi réveiller maintenant un « Traité

40. A. Hamonic, « Union européenne et défense : un État membre de (presque) perdu ; dix innovations de (re)trouvées », *RTD Eur.*, 2019, n° 4, p. 783.

41. « Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend ».

42. COM(2016) 950 final.

43. Conclusions du Conseil européen, pt. 10, p. 3.

resté lettre morte »⁴⁴ ? Les raisons à l'origine de ce mouvement peuvent être classées en quatre catégories, financières, sécuritaires, stratégiques et politiques. Tout d'abord, alors que la Commission relève que l'Union, est en deuxième position mondiale en matière de dépenses militaires en leur consacrant 1,34 % du PIB-UE, elle n'est pas à proprement parler la deuxième puissance militaire mondiale⁴⁵, aussi la perspective d'une défense commune européenne est-elle de nature à la fois à générer des économies dans un contexte budgétaire délicat pour les États membres tout en débouchant sur une meilleure allocation des moyens, et par conséquent une plus grande efficacité des dépenses militaires. Ensuite, les États membres de l'Union doivent faire face à de nouvelles menaces comme le rappelle le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : « Il n'a jamais été aussi essentiel de réfléchir aux moyens de dissuasion, de réaction et de protection face aux menaces, qu'il s'agisse de cyber-attaques de grande envergure ou de formes plus traditionnelles d'agression »⁴⁶. Certains pays tiers pouvant user des deux formes de menaces comme la Russie ainsi que le relève le Parlement européen⁴⁷. Puis, le désengagement des États-Unis au sein de l'OTAN – jugée « en état de mort cérébrale »⁴⁸ –, appelant parallèlement à une plus grande participation de certains États dont l'Allemagne dans son financement, incite à une plus grande autonomie stratégique. Le président de la République exprime cette pente lorsqu'il affirme le 26 septembre 2017 à

44. J. Auvret-Finck, « Rapport introductif. La nécessité d'une relance de la PSDC », in J. Auvret-Finck (dir.), *op. cit.*, p. 18.

45. Soit 227 milliards d'euros, Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne, COM(2017) 315, 7 juin 2017, p. 7.

46. Réflexions et scénarios pour l'UE 27 à l'horizon 2025, Commission européenne, COM(2017) 2025, 2 mars 2017, p. 8.

47. « 67. fait remarquer que la Russie est la source la plus immédiate de menaces conventionnelles et hybrides pour la sécurité de l'Union et de ses États membres et qu'elle s'emploie activement à affaiblir l'unité et l'indépendance européennes ainsi que les valeurs universelles et les normes internationales » ; Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune – rapport annuel (2019/2136(INI)).

48. Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead, *The Economist*, 7 novembre 2019. Entretien accordé quelques semaines avant les débuts de la célébration à Bruxelles des 70 ans de l'Organisation le 3 décembre 2019.

la Sorbonne : « Sans doute alors, ne voyait-on pas assez que cette Europe rêvée grandissait à l'abri. À l'abri du reste du monde d'abord. Sa sécurité n'était pas son affaire : assurée par l'Amérique. »⁴⁹ Enfin, la jonction entre la « souveraineté européenne » et une défense commune est particulièrement saillante sur le plan politique puisqu'il s'agit non seulement de placer la sécurité des européens entre leurs mains, mais ce faisant d'aider à la construction d'une identité européenne⁵⁰.

S'appuyant sur l'ensemble de ces éléments, la Commission a envisagé trois scénarios dessinant l'avenir possible de la défense dans l'Union européenne et pour l'heure, la voie du deuxième s'impose au regard des réalisations⁵¹. Pour chacun des scénarios la création d'un fonds européen de la défense (FED) est envisagée dans la mesure où il « est essentiel de mieux coordonner les investissements entre États membres tout au long du cycle industriel, de la recherche au développement de prototypes, jusqu'à l'acquisition de capacités de défense »⁵². À cette fin, la proposition de règlement

49. Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. En janvier 2019, dans le prolongement du Sommet de Bruxelles des pays de l'OTAN des 11 et 12 juillet, D. Trump s'adressant aux États européens depuis le Pentagone à l'occasion d'un discours sur la stratégie de défense des États-Unis, a déclaré : « Vous devez changer de braquet et vous devez payer », ajoutant que les États-Unis ne peuvent plus être « l'idiot des autres ».

50. On trouve la marque de cette intention dans la tribune du président de la République intitulée « Pour une Renaissance européenne » et publiée dans de grands quotidiens européens le 4 mars 2019 : « Fondée sur la réconciliation interne, l'Union européenne a oublié de regarder les réalités du monde. Or aucune communauté ne crée de sentiment d'appartenance si elle n'a pas des limites qu'elle protège. »

51. Le premier scénario « Coopération en matière de Sécurité et de Défense », s'inscrit dans la continuité de la PSDC et représente à cet égard le degré minimal d'une défense européenne. Le deuxième scénario présente une « Sécurité et [une] Défense partagées » et offre une voie intermédiaire faite d'une plus grande solidarité financière et opérationnelle » pour laquelle la coopération est la règle et non plus l'exception. Enfin, le troisième scénario intitulé « Défense et Sécurité Communes » poursuit l'objectif le plus élevé conduisant à une défense commune. Voir Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne, *op. cit.*

52. Communication de la Commission, Lancement du Fonds européen de défense, COM(2017) 295 final, 7 juin 2017, p. 4.

de la Commission ~~établissant le Fonds européen de la défense est en cours de discussion devant le Parlement européen et le Conseil~~⁵³. Le FED est ~~appelé à comporter~~ deux volets, l'un recherche, l'autre capacitaire. Dans cette attente, le premier volet a fait l'objet d'une mise en œuvre anticipée par le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) pour la période 2019-2020, il est doté d'un budget de 500 millions d'euros⁵⁴, lui-même précédé en 2017 par la décision de la Commission relative au financement de l'« action préparatoire concernant la recherche en matière de défense »⁵⁵. Ces financements européens en lieu et place de contribution en fonction de la richesse des États membres, comme c'est le cas pour l'AED, marquent l'originalité de la démarche. En ce qu'elle est fondée sur l'article 173 TFUE (Industrie), la création du FED illustre le fonctionnalisme : une base juridique présente dans le TFUE emporte des effets sur une politique intergouvernementale, la PSDC. Cette initiative doit également être lue à l'aune de la perspective d'un marché européen de la défense évoquée en 2013 par la Commission⁵⁶. En parallèle, en mai 2017 il a été décidé de réaliser un examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) destiné à dresser le bilan des capacités militaires au sein des États membres de l'Union afin d'identifier les possibilités d'actions conjointes.

53. ~~COM(2018) 476 final, 3 juin 2018~~. Son enveloppe financière prévue pour la période 2021-2027 est de ~~13~~ milliards d'euros.

54. Règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union, JOUE L 200, 7 août 2018, p. 30.

55. Décision C(2017) 2262, 11 avril 2017.

56. Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, COM(2013) 542 final, 24 juillet 2013. L'état du droit positif tient dans le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage et dans deux directives du Parlement européen et du Conseil : 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté ; 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité. Sur cette question : A. Millet-Devalle, « Vers un marché européen de l'armement ? », in J. Auvret-Finck (dir.), *op. cit.*, p. 215 et s.

À ce jour, la manifestation la plus importante d'une « souveraineté européenne » tient dans la mise en œuvre d'une coopération structurée permanente (CSP) entre 25 États membres participants conformément à la décision (PESC) 2017/2315 du 11 décembre 2017⁵⁷. Ces derniers s'engagent conformément à l'article 1^{er} du Protocole (n° 10) « à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement ». En d'autres termes, la CSP vise précisément à doter l'Union d'une autonomie de capacité pour atteindre les objectifs de la PSDC. À cet effet, les États concernés développent toute une série de projets dont le nombre augmente régulièrement, aux 17 projets initialement présentés, dont la rénovation de l'hélicoptère d'attaque Tigre par la France⁵⁸, le Conseil a décidé d'en ajouter une liste de 17, le 19 novembre 2018 et de 13, le 12 novembre 2019, portant le total des projets à 47. Forte de ce contexte favorable à l'expression d'une Europe puissance, la Commission et de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté une communication conjointe relative au plan d'action sur la mobilité militaire⁵⁹.

La montée en puissance de la CSP⁶⁰ ne saurait occulter deux éléments. D'une part ses modalités sont éloignées des ambitions initiales portées par l'objectif d'une « euro-zone de la défense »⁶¹. D'autre part, la multiplicité des actions et instruments atteint inévitablement la lisibilité de la

57. JOUE L 331, 14 décembre 2017, p. 57.

58. Le premier hélicoptère Tigre est issu d'un programme conduit dans le cadre de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) créé en 1996 à l'initiative de la France et réunissant l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Italie.

59. JOIN(2018)5 final, 28 mars 2018. Elle a fait l'objet d'un rapport du Parlement européen du 21 novembre 2018, (2018/2156(INI)).

60. Voir la recommandation du Conseil évaluant les progrès réalisés par les États membres participants en vue de remplir les engagements pris dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP), 6 mai 2019.

61. Rapport final du groupe de travail VIII « Défense » de la Convention européenne, doc. CONV 461/02, 16 décembre 2002, § 54.

dimension de sécurité et de défense de l'Union, d'autant plus que son fonctionnement essentiellement intergouvernemental n'exclut pas des démarches parallèles comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI) prise le 25 juin 2018 par la signature d'une lettre d'intention par les ministres de la défense de 9 pays dont la France et le Royaume-Uni et qui n'est donc pas réservée aux pays membres de l'Union. Le fondement de cette initiative (une lettre d'intention) souligne son caractère informel. Dans ces conditions, un futur traité de défense et de sécurité ainsi que l'a appelé de ses vœux le président de la République dans son discours de la Sorbonne en 2017 est de nature à ajouter de la complexité à une architecture juridique contenue pour l'essentiel dans le TUE. Pour spectaculaire qu'elle soit, une telle réalisation ne saurait occulter que depuis l'échec retentissant de la CED, l'Europe de la sécurité et de la défense se constitue progressivement et pour l'heure les potentialités que referme la PSDC sont loin d'avoir été épuisées au service d'une Europe puissance expression d'une « souveraineté européenne ».