

Rapport provisoire

GUERRE ET UNION EUROPÉENNE

Charlotte Denizeau-Lahaye
Maître de conférences - Université Paris Panthéon-Assas

« *L'Europe n'a pas été faite. Nous avons eu la guerre* »
Robert Schumann - discours du 9 mai 1950
Article 3
(ex-article 2 TUE)

1. *L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.*

Le 10 décembre 2012, par une décision unanime du comité norvégien, l'Union européenne recevait le prix Nobel de la paix pour avoir « *fait passer l'Europe d'un continent en guerre à un continent en paix* » et avoir contribué à « *la promotion de la paix, de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe* ». Cette récompense honorifique dit combien les rapports entre l'Union européenne et la guerre sont entrelacés, enchevêtrés, intriqués et ceci, depuis les premiers instants qui conduisirent à la création des Communautés économiques européennes.

Car l'Union européenne, et avant elle les Communautés, sont la concrétisation d'un projet de paix. Elles puisent leur origine dans la volonté des Européens de construire une paix durable et d'empêcher une nouvelle guerre sur le continent. On le sait, et même si le « *narratif a vieilli* »¹ : la construction communautaire fut une réaction aux deux conflits mondiaux ayant causé des millions de morts en Europe. Comme l'exprime Edgard Morin, « *il a fallu les désastres et les horreurs de la Seconde Guerre mondiale pour que quelques hommes politiques ou parapolitiques réussissent enfin à faire de ce projet quelque chose de concret* »².

Pour autant, le XXème ne fut pas une exception dans l'histoire belliqueuse de l'Europe. Son histoire est une histoire des conflits³. Depuis l'antiquité, le continent européen n'a cessé d'être le théâtre d'affrontements, de batailles, de conquêtes... Les États nations, que les guerres ont contribué à former, animés par des velléités impérialistes, n'ont cessé de s'affronter, en voulant conquérir des territoires. En réaction, l'idée de bâtir une Europe unie, fondée sur la fraternité des peuples européens et dotée d'institutions communes, n'était pas une idée nouvelle, elle a cheminé

Loïc GRARD, « Préface », in *L'Union européenne et la paix*, sous la dir. de L. POTVINS SOLIS, Bruxelles, Bruylant, 2023, 1^{ère} éd., spec. p. 7.

² « L'Europe contre la guerre », *Inflections*, vol. 33, no. 3, 2016, pp. 11-19.

³ Voir Véronique HAROUEL-BURELOUP, « Guerre », *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la dir. de D. ALLAND et S. RIALS, PUF, 2003, 1649 p., p. 771-775.

chez les penseurs au cours des siècles ; qu'il s'agisse de Sully, de l'abbé de Saint-Pierre, de Saint-Simon, de Proudhon ou de Victor Hugo. Mais les guerres multiples, répétées, les invasions, les révoltes, les insurrections ont chaque fois contrarié et rendu impossible toute réalisation concrète.

Sans paradoxe, le XXème siècle, marqué par deux guerres mondiales, sera décisif pour la concrétisation des projets d'union. Ces guerres, et en particulier les périodes d'après-guerre, ont généré une dynamique rendant impérieuse la réconciliation des anciens ennemis. En somme, et sans paradoxe, **l'identité et l'unité européenne sont nées de la division et du conflit. La Guerre a donc été essentielle dans « l'avènement », pour reprendre le mot proposés par la grille d'analyse, de la construction européenne.**

* * *

La XXXIXème Table Ronde Internationale de Justice Constitutionnelle de septembre 2023 interroge les rapports entre **Guerre et Constitution**.

La **guerre** est définie ici comme le « *conflit armé* », (expression « plus large et plus moderne ») qui désigne « *la situation matérielle de confrontation armée entre États, entre un État et un groupe armé ou entre des groupes armés* »⁴.

Quant à la « **constitution** », dès lors que l'on s'intéresse à l'Union européenne, la problématique se déporte naturellement sur les rapports entre **Guerre et Traités européens**. Ils sont compris ici comme la Constitution matérielle de l'Union. Il n'est pas lieu ici de revenir sur cette importante question doctrinale. Observons seulement que si cette qualification a pu soulever de vifs débats au moment de l'élaboration du Traité établissant une Constitutions pour l'Europe, elle est aujourd'hui admise⁵, dès lors qu'il est précisé que l'Union européenne n'est pas un État – même fédéral - et n'a pas vocation à la devenir.

Ce point précisé, le sujet consiste à appréhender **les rapports entre Guerre et Traités européens, et plus largement entre Guerre et Union européenne**. La question est d'une redoutable complexité en raison de la **nature spécifique et inédite de l'Union européenne**.

L'Union n'est pas un État certes, mais elle est plus qu'une organisation internationale classique. Elle est une organisation politique intégrée, supranationale, dotée de prérogatives de puissance publique, à laquelle des États souverains ont confié des compétences régaliennes.

D'organisation « *sui generis* », en passant par « *objet politique non identifié* », à une « *fédération d'États-Nations* » ou « *Fédération pluri-nationale en devenir* », l'Union européenne se laisse bien difficilement définir et se dérobe aux qualifications et catégorisations préexistantes. Sa nature juridique est complexe car l'Union emprunte aux différents modèles connus (modèle étatique, fédéral, international...) sans être, dans sa totalité, exactement l'un de ceux-ci.

⁴ M. SASSÒLI et M.-E. PROULX, « Guerre et conflit armé », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUÉNAUD, S. RIALS, F. SUDRE, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 466.

⁵ Des ouvrages sont désormais dédiés à l'étude du droit constitutionnel européen. Voir par exemple l'ouvrage d'Edouard DUBOUT, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2023, 518 p. ; Antoine BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen. Fondements du droit institutionnel de l'Union*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 2015.

Une chose est sûre : sa nature spécifique conditionne ses rapports avec la Guerre.

Parce que l'Union n'est pas un État, parce qu'elle n'est pas souveraine, elle ne peut pas agir dans la guerre comme un État peut le faire. Elle ne peut, par exemple, déclarer la guerre, engager une guerre *offensive*⁶ ; les Institutions de l'Union ne se sont pas vues confier cette compétence. A la différence de ce que l'on peut trouver dans les Constitutions étatiques qui prévoient la guerre, l'envisagent lorsqu'elle est à l'initiative de l'État, désignent celui qui est compétent pour la déclarer, la conduire ou décider d'y mettre fin, le Traité de Lisbonne ne contient pas ce type de dispositions.

Toutefois, **parce qu'elle est plus qu'une simple organisation internationale, l'Union dispose de compétences en matière de sécurité et de défense communes qui font d'elle un acteur majeur sur la scène politique internationale**, comme nous pouvons l'observer depuis de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Révision après révision, depuis le Traité de Maastricht, l'Europe de la défense s'est renforcée, organisée, consolidée, même si elle continue encore aujourd'hui de se heurter aux souverainetés nationales. Il en résulte que ce sont principalement les institutions qui jouissent d'une légitimité intergouvernementale qui se sont vues confier des prérogatives d'action et de décision (Conseil européen et Conseil des ministres principalement) et les modalités de vote restent dominées par la règle de l'unanimité. La Commission et le parlement reste en retrait et la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente, sauf exceptions. On observe toutefois que la crise russo-ukrainienne qui a contraint l'Union européenne à agir, a donné une vigueur nouvelle à cette Europe de la défense.

Ces spécificités qui tiennent à la nature de l'Union, génétiquement internationale, expliquent aussi pourquoi, lorsque l'on cherche l'occurrence du mot *guerre* dans le Traité de Lisbonne, on note qu'elle est absente des traités : rien dans le Traité sur l'Union européenne. Si le mot apparaît dans le TFUE, c'est au détour de deux articles qui concernent l'un les « armes de guerre » et l'autre sur le « fonctionnement du marché intérieur » en cas de guerre dans un État⁷.

En revanche, le mot « **paix** », compris ici comme l'antonyme du mot guerre⁸, revient à de nombreuses reprises (sept fois dans le TUE, quatre fois dans le TFUE)⁹. On trouve le mot paix

⁶ La guerre offensive se distingue de la guerre défensive.

⁷ Article 346(ex-article 296 TCE) 1. *Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après: b) tout État membre 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 (...)* ».

Article 347 (ex-article 297 TCE) : « Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le **fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre 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 sécurité internationale ».

⁸ Selon le petit Robert, elle est le « (opposé à guerre) une situation d'une nation, d'un État qui n'est pas en guerre : rapport entre États qui jouissent de cette situation ». Elle est aussi dans un sens plus général les « rapports entre personnes qui ne sont pas en conflit, en querelle ». A la différence de la « paix » n'est pas définie dans le Dictionnaire de la culture juridique, ou le Dictionnaire des droits de l'homme.

⁹ Deux ouvrages récents s'intéressent à l'Union européenne et la paix : *L'union européenne et la paix. L'invention d'un modèle européen de gestion des conflits*, sous la dir. de Anne BAZIN et Charles TENENBAUM, Presses de Sciences Po, 2017, 237 p. ; *L'Union européenne et la paix*, sous la dir. de L. Potvins Solis, Bruxelles, Bruylant, 2023, 620 p.

dans les préambules du TUE et du TFUE, la promotion de celle-ci est un objectif des traités ; l'on trouve une formule quasi identique à l'article 3 du traité (ex article 2 TUE) qui stipule que : « *l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples* ».

La garantie de la paix passe par l'organisation d'une « *défense commune* », expression utilisée seize fois dans le TUE et onze fois dans le TFUE. Dès lors, la Guerre dans le Traité de Lisbonne se lit en creux : on l'aborde en s'intéressant à la paix et à la défense commune.

Ceci précisé, la présente contribution, en vue des échanges collectifs, présente **les rapports et les interactions entre la Guerre et les traités européens**.

En cohérence avec la grille d'analyse proposée, il s'intéresse **en premier lieu au rôle de la guerre dans l'avènement des traités européens, au gré d'une approche historico-juridique (I)**. Il étudie ensuite, au gré d'une approche institutionnelle, la façon dont les traités européens appréhendent la guerre, le conflit armé : **quel rôle est dévolu à l'Union européenne, et à ses institutions, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense commune**. L'actualité du conflit russo-ukrainien permet d'évaluer concrètement les modalités prévues par le traité et leur mise en pratique (II).

I. LA GUERRE ET L'AVÈNEMENT DES TRAITÉS EUROPÉENS

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les européens de l'Ouest avaient une triple aspiration : éviter une nouvelle guerre en construisant une paix durable, retrouver une prospérité économique et se protéger du communisme soviétique qui s'étendait. Craignant que l'Europe ne sombrât dans le chaos, les Etats-Unis soutinrent ces aspirations et œuvrèrent pour la reconstruction de l'Europe.

Des initiatives furent rapidement enclenchées afin de garantir et d'organiser les conditions d'une paix durable sur le continent européen. Elles se concrétisèrent de plusieurs manières du côté européen.

D'une part, par la création en 1948 de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) qui réunissait seize États européens et eut pour mission de mettre en œuvre le plan Marshall sous la forme d'une gestion collective de l'aide américaine.

D'autre part, il s'est agi pour les européens de s'organiser et de construire par leurs propres soins les conditions d'une paix durable. Il y eut **deux méthodes, deux voies, pour deux Europes juridiques**. Tout d'abord, **l'Europe des droits fondamentaux** qui vit le jour avec la Création du Conseil de l'Europe en 1949, puis la rédaction de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, rédigée dans le sillage de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (voir le rapport de Joël Andriantsimbazovina sur « Guerre et Convention européenne des droits de l'homme »). Parallèlement, une autre Europe vit le jour avec les traités créant les Communautés européennes : **une Europe pragmatique, fonctionnelle, destinée à mettre en place entre les États des solidarités de fait**.

Ainsi la construction communautaire est consubstantiellement un projet de paix et une volonté d'éviter une nouvelle guerre (1°). Pourtant la mise en place d'une Europe de la défense, et partant d'une Europe politique, au sortir de la guerre fut un échec avec le rejet du projet de la Communauté européenne de défense (2°). La méthode supranationale fut abandonnée au profit d'une méthode intergouvernementale (3°).

A. L'Europe et le projet de paix

1°) L'idée des pères fondateurs : une Europe fédérale pour éviter la guerre

Robert Schuman, qui avait longuement séjourné aux États-Unis, écrivait à Jean Monnet que seule l'existence d'une fédération de l'Ouest pourrait **rendre possible l'évitement de la guerre et le maintien de la paix en Europe**. En avril 1948, à son tour, Jean Monnet adressait à Robert Schuman une lettre dans laquelle il exprimait cette prise de conscience. « *Toutes mes réflexions et mes observations m'amènent à une conclusion qui est maintenant pour moi une conviction profonde : l'effort des pays de l'Europe de l'ouest pour être à la mesure des circonstances, du danger qui nous menace et de l'effort américain a besoin de devenir un effort européen véritable que seule l'existence d'une fédération de l'Ouest rendra possible. Je sais tout ce qu'une telle perspective représente de difficultés, mais je crois que **seul un effort dans ce sens nous permettra de nous sauver, de demeurer nous-mêmes et de contribuer essentiellement à éviter la guerre*** »¹⁰.

Cette perspective fédérale n'était pas une idée nouvelle. Condition de l'établissement d'une paix durable sur le continent, l'idée était ancienne, déjà présente chez les auteurs qui avaient pensé une Europe unie, fondée sur la fraternité des peuples européens et dotée d'institutions communes.

Les premiers mouvements fédéralistes européens s'organisèrent pendant l'entre-deux-guerres, avec les écrits d'Aristide Briand, d'Alexandre Marc, de Jean Bareth ou encore du comte Richard Coudenhove-Kalergi. Ils s'affirmèrent en se structurant au sortir de la deuxième guerre mondiale¹¹. L'Union des fédéralistes européens (*Union of European Federalists*), animée par Denis de Rougemont¹², Henri Brugman, Altiero Spinelli, fut créée en 1946. Elle avait pour objet de promouvoir le fédéralisme en Europe. Elle participa au congrès de La Haye en 1948, aux côtés du *United Europe Movement* de Churchill. Les fédéralistes s'exprimèrent publiquement, sans pour autant réussir à voir se constituer ce qu'ils appelaient de leurs vœux : une assemblée constituante européenne. Ils n'arrivèrent pas à se faire entendre et à faire prospérer leurs idées. L'idée fédérale fut rejetée par les États de l'Europe des six¹³. Les décideurs politiques ne prirent pas cette direction.

¹⁰ Lettre de Jean Monnet à Robert Schuman (18 avril 1948), dans *Jean Monnet, Robert Schuman, correspondance 1947-1953*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1986, Cahiers rouges, p. 36-37.

¹¹ Voir Élisabeth DU RÉAU, « La France et l'Europe, d'Aristide Briand à Robert Schuman. Naissance, déclin et redéploiement d'une politique étrangère (1929-1950) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 42, 1995/4, p. 556-567 ; Bertrand VAYSSIÈRE, « L'évolution et la diffusion de la doctrine fédéraliste dans l'après-guerre : l'exemple de l'Union européenne des fédéralistes », *Revue européenne d'histoire*, vol. 9, 2002/2, p. 199-220.

¹² Denis de ROUGEMONT, « Choisir l'Europe », septembre 1947, repris dans *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, p. 55.

¹³ Voir C. DENIZEAU-LAHAYE (dir.) *L'idée fédérale européenne à la lumière du droit comparé*, Panthéon-Assas éd., 2019, 232 p.

De fait, ni le traité de Paris en 1951, ni le traité de Rome en 1957, ni aujourd'hui le traité de Lisbonne, ne contiennent, ne serait-ce qu'une allusion au fédéralisme : le mot ou l'adjectif ne sont pas utilisés. Une autre voix fut empruntée pour bâtir une Europe unie : elle fut celle de la méthode fonctionnaliste¹⁴.

2°) Le discours de l'horloge : 9 mai 1950, le choix de la méthode fonctionnaliste pour garantir la paix et se prémunir de la guerre

Les premières phrases de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 sont extrêmement connues mais elles méritent ici d'être restituées ici.

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix.

L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Ces quelques lignes attestent du lien consubstantiel, génétique entre la construction d'une Europe fonctionnaliste et l'héritage de la guerre. Le discours de l'horloge déboucha sur le plan Schuman, fondé sur la volonté de se prémunir de la guerre. Les solidarités de fait aboutirent à la production commune du charbon de l'acier avec le traité de Paris en 1951 et le traité CECA.

B. L'échec de la Communauté européenne de défense

La mémoire vive de la guerre poussa alors certains à vouloir aller plus loin : mettre en place une organisation supranationale qui aurait eu pour mission de défendre l'Europe. Telle était l'ambition inscrite dans le traité instaurant la Communauté européenne de la défense dont l'article 1^{er} stipulait ***« 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 ».***

1°) l'idée d'une défense commune supranationale

Alors que les négociations étaient en cours pour mettre en place la Communauté du charbon et de l'acier, la question du réarmement allemande restait prégnante. Le traité CECA allait régler la question de la production de l'acier, nécessaire à la fabrication des armes, désormais mise en commun, mais il n'aurait pas solutionné la question du réarmement de l'Allemagne. Les États-Unis le souhaitaient, mais la France y était opposée. Pourtant il était impossible que l'Allemagne puisse participer à une défense commune, sans que son armée ne soit reconstituée. Ces réflexions furent

¹⁴ Léontin-Jean CONSTANTINESCO, « Fédéralisme-constitutionnalisme ou fonctionnalisme ? Réflexions sur la méthode de l'intégration européenne », Mélanges Fernand Dehousse, vol II : *La construction européenne*, Bruxelles, Labor, 1979, n. p. 19 ; Jean-Christophe BARBATO, « Le traité de Rome et la culture ou les ambivalences du fonctionnalisme », *Revue de l'Union européenne*, n° 619, 2018, p. 363.

le sujet d'intenses réflexions et échanges diplomatiques, au moment où l'aggravation de la situation internationale avec le début de la guerre en Corée suscitait de vives inquiétudes.

L'idée d'une Europe de la défense fut défendue et présentée devant l'Assemblée nationale par le président du Conseil, René Pleven le 24 octobre 1950. Il proposa un plan ayant pour objet « *la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie* ».

Il se serait agi de mettre en place une armée placée sous l'autorité d'un ministre européen de la défense, nommé par les gouvernements, assisté d'un Conseil de ministres et soumis au contrôle d'une assemblée parlementaire européenne (Analyse développée dans la contribution finale).

Au départ, le projet reçut un soutien massif des parlementaires : ils votèrent pour à 348 voix contre 224. Les négociations conduisirent à la signature, le 2 mai 1952, du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) par les six États fondateurs de la CECA. Le contexte géopolitique international était favorable à l'adoption la mise en place d'une telle organisation. L'URSS avait proposé que l'Allemagne soit réunifiée mais devienne un pays neutre. Le Chancelier de la RFA Adenauer refusa cette proposition.

Le traité prévoyait l'organisation d'une défense commune européenne, avec la création de forces armées européennes. Les forces européennes de défense aurait été composées de contingents mis à la disposition de la Communauté par les États membres, en vue de leur fusion¹⁵. Il ne s'agissait ni plus, ni moins de **créer une véritable armée européenne qui aurait eu pour effet de priver les États, sauf exception, d'organiser eux-mêmes le recrutement et l'entretien des forces terrestres**. Il était prévu que le maintien des forces nationales fasse l'objet d'un plafonnement afin d'empêcher « *de compromettre leur contribution à l'armée européenne* »¹⁶. Le traité prévoyait des transferts de compétences relatifs à l'élaboration et l'exécution des projets communs d'armement, d'équipement, d'approvisionnement et d'infrastructure des forces européennes¹⁷. Pour finir le traité interdisait aux États de produire, importer ou exporter des matériels de guerre sauf autorisation expresse du Conseil¹⁸.

2°) Le rejet d'une défense commune supranationale

Mais le 30 août 1954, au moment de la ratification les parlementaires rejetèrent le projet. L'Assemblée nationale, par un vote de procédure par 319 voix contre 264, écarta l'examen du traité, que les quatre autres États signataires avaient pourtant déjà ratifié (Allemagne, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg). On peut y trouver deux explications. D'une part, la menace sécuritaire ne semblait plus aussi vive. A la suite de la mort de Staline, le 5 mars 1953, des signes de détente étaient apparus à l'Est ; en Corée la guerre s'était terminée avec la signature de l'armistice le 27 juillet 1954 enfin en juillet 1954, la guerre d'Indochine après la défaite française prenait fin. D'autre part, à la suite des élections en 1951, de nouveaux députés du Rassemblement du peuple français RPF (parti du Général

¹⁵ Article 9.

¹⁶ Article 10-5.

¹⁷ Article 101 à 105.

¹⁸ Article 107.

de Gaulle), vigoureusement opposés à la CED et les députés communistes refusèrent à sa ratification. Ils n'étaient pas enclins à confier ces compétences régaliennes à une nouvelle organisation supranationale et être dépossédés de leurs prérogatives de souveraineté. C'est la raison pour laquelle, après cet échec et durant les années de la guerre froide, la sécurité européenne a été assurée par la suite par deux organisations internationales, distinctes des Communautés européennes : l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) et l'UEO (Union de l'Europe occidentale, dissoute en 2011).

Le traité CED reste un projet capital dans l'histoire de la construction européenne car il constitue la première tentative concrète d'organisation politique européenne et de mise en place d'une Europe de la défense.

Son échec 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* »¹⁹. Il en résultera l'impossibilité de penser la défense européenne dans une logique supranationale.

Dans ce sillage, en 1957, le Traité de Rome ne s'intéresse donc pas aux questions de défense et de sécurité. Deux articles, que l'on retrouve aujourd'hui dans le TFUE, seulement font référence à la sécurité et utilisent le mot guerre. L'article 223, devenu l'article 346 TFUE qui prévoit que « *tout Etat membre a le droit de refuser de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité* », il peut prendre les mesures « *qu'il estime nécessaire 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 ne 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 CEE, devenu l'article 347 TFUE, permet aux États de déroger aux règles du traité en cas de « *troubles intérieurs grave 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 sécurité internationale* ».

La pauvreté du Traité de Rome sur la question de la sécurité et de la défense est révélatrice de la difficulté qui sera désormais structurelle pour les Communautés européennes de penser l'organiser d'une défense commune. C'est la raison pour laquelle à partir de ce moment, seule la méthode intergouvernementale, basée sur la coopération interétatique, va permettre une action et une organisation européenne en matière de sécurité et de défense. Comme l'observe F. Martucci, « *Après cet échec, le projet de créer une défense commune a été abandonné. La construction européenne ne présentait pas et ne présente toujours pas, le degré de maturité suffisant pour que les États membres renoncent à cette prérogative régaliennne, au cœur de la souveraineté* »²⁰.

C. La relance d'une Europe de la défense dans le Traité de Maastricht

Il faudra attendre presque 30 ans, la chute du mur de Berlin et la réunification européenne, pour que l'idée d'une défense commune **soit relancée dans le Traité de Maastricht en 1992,**

¹⁹ D. Blanc, op. cit. p. 282

²⁰ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, 2021, 3^{ème} éd., p. 394.

sous une forme résolument intergouvernementale (b). Cela étant, plusieurs plans, détachés des Communautés, avaient précédé son adoption et tenter d'organiser, sans succès effectif, une Europe politique de la défense (a).

1° Des plans et rapports à l'Acte Unique européen

Les plans qui visaient à créer une Europe politique se sont succédés à compter des années 1960. Il y eut d'abord les deux plans Fouchet. Dans le premier du 2 novembre 1961, la France proposait un projet de Traité d'Union politique européenne. Le 18 janvier 1962, dans le plan Fouchet , elle proposait un projet de traité établissant une Union d'État, dont la défense était l'un des objectifs. Mais la France qui soufflait le chaud et le froid fut responsable de l'échec des projets qu'elle avait pourtant bâtis.

A compter des années 1970, il fut question de mettre en place une CPE : coopération politique européenne. On vit apparaître cette idée de Communauté politique, distincte de la Communauté économique dans le rapport Davignon du 27 octobre 1972 qui reformulait l'idée d'une politique extérieure commune. Le second rapport Davignon du 23 juin 1973 se penchait sur le renforcement de la coopération politique européenne en matière de politique étrangère. S'en suivit le rapport Tindemans sur l'Union européenne du 29 décembre 1975 au soutien d'une politique extérieure de l'Union européenne. L'Union européenne écrivait-il « restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas de politique de défense commune »²¹. En 1974, ces divers sommets et conférences qui permettaient aux chefs d'État et de gouvernement de se rencontrer et d'échanger furent institutionnalisés, à l'initiative de Valéry Giscard d'Estain, par la création du Conseil européen, instance propice pour évoquer les questions de sécurité européenne.

En 1986, l'Acte unique européen institutionnalisa les pratiques nées hors traité dans le cadre de la CPE. Les avancées y était timides mais exprimèrent la prise de conscience des États sur la nécessité de s'organiser ensemble pour assurer, sinon la défense de l'Europe , au moins sa sécurité.

2°) Le Traité de Maastricht : création de la PESC, dans un pilier distinct, pour le « *maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale* ».

Le Traité de Maastricht qui créa la PESC est le fruit des bouleversements historiques et géopolitiques qui survinrent à la fin des années 1990. Le 9 novembre 1989 marquait la chute du mur de Berlin permettant la réunification de l'Allemagne un an plus tard et entraîna ensuite la dissolution de l'URSS le 25 novembre 1991, permettant l'accès à l'autonomie et l'indépendance pour les anciennes Républiques soviétiques. Cette accélération brutale de l'histoire mit fin à la guerre froide et à la partition de l'Europe entre l'ouest et l'est. **L'intégration européenne pouvait donc se poursuivre dans un contexte nouveau.**

Sous l'impulsion du couple franco-allemand incarné par le président Mitterrand et le Chancelier Kohl, **les négociations s'engagèrent pour rédiger un nouveau traité qui allait créer l'Union européenne.** Trois piliers allaient coexister sous un chapeau commun : la

²¹ Rapport de M. Tindemans, premier ministre de Belgique au Conseil européen, Bruxelles, 29 décembre 1975, Bulletin des Communautés européennes, supplément 1/76, OPOCE, Luxembourg.

Communauté européenne, la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Pour que cette nouvelle entité l'Union européenne – qui n'avait pas reçu la personnalité juridique – puisse, malgré tout, agir sur la scène internationale, le traité institua une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le traité de Maastricht ne déroge pas à la logique antérieure : il conforte la méthode intergouvernementale de façon éclatante **puisqu'il crée l'Union européenne, mais place la PESC, en dehors du Traité CE, dans un pilier à part, non soumis à la méthode communautaire intégrationniste.**

L'idée était que les États membres gardent leur pleine souveraineté dans le domaines des affaires étrangères, mais s'engagent à agir en commun pour garantir une stabilité internationale. Un des objectif de la PESC était – il l'est toujours- le « *maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale* ». Pour l'heure il n'était pas question de mettre en place une défense commune. Tous les États membres s'accordaient sur l'idée de la nécessité d'une diplomatie européenne, mais la dimension militaire fut seulement évoquée comme une éventualité, un projet qui pourrait se réaliser un jour ou l'autre en fonction de la conjoncture européenne. L'article J4 l'exprimait ainsi : « *La PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ». Notons que le Danemark après l'échec du référendum sur le Traité de Maastricht du 2 Juin 1992, obtint de ne pas prendre part à l'élaboration et la mise en œuvre des décisions ayant des implications en matière de défense.

Le **Traité de Maastricht confiait la gestion des questions relatives à politique de défense européenne à l'Union de l'Europe occidentale (UEO)** à l'article J4, sans pour autant préciser les modalités pratiques de son intervention. Cette organisation créée par le traité de Bruxelles le 17 mars 1948, fut modifiée par les accords de Paris du 23 octobre 1954 après l'échec de la CEDD. Elle constituait une alliance qui organisait entre ses membres (France, Royaume-Uni, Bénélux, RFA, Italie) et dans le cadre de l'OTAN, un système d'assistance mutuelle en cas d'agression. Elle était formée d'un Conseil, constitué des ministres des affaires étrangères et de la défense, d'un secrétaire général et d'une assemblée parlementaire. Elle était présidée à tour de rôle et pour six mois par chaque Etat membre (comme le Conseil des ministres au sein du Traité de Lisbonne aujourd'hui). Elle a longtemps joué un rôle de « tout premier ordre »²² dans la PESC ,mais à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle n'eut pas de raison de continuer à exister et fut donc dissoute le 30 juin 2011.

Dès les premiers temps du Traité de Maastricht, le couple franco-allemand prit conscience des lacunes de la PESC face à l'épreuve de la guerre. En réaction le 22 mai 1992, à l'occasion du 59^{ème} sommet franco-allemand, le président français et le chancelier allemand créèrent l'Eurocorps. Il s'agissait du premier corps d'armée européenne destiné à doter l'Union européenne d'une capacité militaire propre. Il fut mis à la disposition de la défense commune des alliés, en application de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et du traité de Bruxelles de 1948. Pour éviter les blocages

²² Jean Louis Clergerie, Anne Gruber, Patrick Rambaud, Thierry Rambaud et ali, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, Dalloz, Précis, 2022, p. 866.

face aux résistances étatiques, le système proposé n'était pas contraignant. Cette initiative, si louable qu'elle fut, ne permettait pas à l'Union européenne d'assurer sa propre défense sans l'aide américaine.

Le Traité d'Amsterdam, signé en 1997, entré en vigueur en 1999, ne va guère plus loin. A son article J7, il est stipulé que « *la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément au deuxième alinéa, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi* ». Et précisément l'initiative est venue des Conseils européens.

Entre la signature du Traité d'Amsterdam et sa ratification, un évènement important se produisit : lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo le 4 décembre 1998, le Royaume-Uni admit enfin l'idée de mettre en place une défense européenne, ce qu'il avait toujours refusé pour ne pas faire concurrence à l'OTAN. **La décision fut prise au sommet de Vienne, puis d'Helsinki qui suivirent en 1998 et 1999 de prolonger la PESC par une Politique de sécurité et de défense commune.** Lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 Juin 1999, les chefs d'États et de gouvernements se positionnèrent en faveur d'une Europe de la défense, autonome et complémentaire de l'OTAN²³.

Les États s'organisent pour que cette nouvelle politique dispose des outils institutionnels et opérationnels nécessaires. Ils créèrent le poste de **Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (inscrit dans le Traité d'Amsterdam)**. Ils mirent en place une Communauté politique et de sécurité, chargé de la direction stratégique des opérations de gestion de crise et un comité militaire de l'UE, composé des chefs d'état-major des États membres. A cela s'ajoutèrent l'État-major de l'UE, qui fournit une expertise et un soutien militaire et le Centre de situation, qui assume une fonction de suivi des crises. **Si bien qu'en 2001, au Conseil européen de Laeken, la PESD fut déclarée opérationnelle et l'UEO mise en sommeil.**

A compter de cette date, l'Union européenne devenait compétente pour conduire des missions d'évacuation, de maintien et de rétablissement de la paix, dans un cadre contraint puisqu'en toutes circonstances, l'unanimité des États membres restait requise.

²³ Extrait : « 1. Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Les travaux entrepris à l'initiative de la présidence allemande et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam nous permettent aujourd'hui de franchir une étape décisive.

Dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les "missions de Petersberg". A cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. L'Union européenne renforcera ainsi sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ».

<https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2fr.htm>

Telle était l'ambition affichée par l'Union européenne au début du XXIème siècle en termes de défense : déployer de missions de maintien ou de rétablissement de la paix dans le Monde. Malgré quelques beaux succès, elle ne put empêcher la dégradation de la situation internationale géopolitique. Ce constat conduisit les rédacteurs du traité établissant une constitution pour l'Europe à vouloir aller plus loin. Le rejet en 2005 par les référendums français et néerlandais de ce traité mit un coup d'arrêt brutal et momentané à une éventuelle évolution. Mais le Traité de Lisbonne, traité réformateur, reprit pour l'essentiel le dispositif qui avait été inscrit dans le TECE.

II. LA GUERRE ET LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE DE LA DÉFENSE

Ce cheminement depuis la création des Communautés européennes conduit au constat suivant : *« Si elle est bien née de la guerre, la 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 »*²⁴.

Mais les chefs d'États et de Gouvernements au début du XXIème, devant les diverses menaces internationales, ont bien mesuré qu'il fallait aller plus loin pour la sécurité de l'Europe et des progrès ont été accomplis dans le Traité de Lisbonne avec le renforcement de la PESC et la création de la politique de défense et de sécurité commune (PDSC) (A). On observe que la guerre en Ukraine a appelé une réponse globale de l'Union européenne, qui sort du seul cadre de la PESC et la PDSC (B).

A. La Politique de sécurité et de défense commune dans le Traité de Lisbonne

Les dispositions en vigueur concernant **l'Europe de la défense se trouvent aujourd'hui dans le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.** Ce dernier a repris l'essentiel de l'organisation prévue dans le traité établissant une constitution pour l'Europe qui faisait disparaître la structure en pilier. **La politique extérieure de l'Union européenne est désormais incluse dans le TUE (et non dans le TFUE à la différence des autres politiques européennes). Le Traité de Lisbonne renforce le contenu de la PESC et spécifiquement celui de la Politique européenne et de sécurité commune qui devient la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).**

L'organisation dans le traité sur l'Union européenne est la suivante : le titre V, consacré aux dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune, est désormais intitulé *« Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et disposition spécifiques concernant la Politique étrangère et de sécurité commune »*.

Ce titre V contient un chapitre 1 consacré aux *« Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union »*. Le chapitre 2 présente les *« dispositions spécifiques concernant la PESC »*. il contient

²⁴ « Les manifestations de l'idée de « souveraineté européenne » dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union », *La souveraineté européenne, Du discours politique à une réalité juridique*, François Vivien GUIOT (dir.), Mare et Martin, 2022, pp. 277-295, spec. p. XX.

deux sections : l'une consacrée aux « *dispositions communes* », la seconde aux « *dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune* », que l'on retrouve aux articles 42 à 46 du TUE²⁵.

1°) Compétences et acteurs institutionnels

a. L'élargissement des compétences de l'Union en matière de défense dans le Traité de Lisbonne

L'article 24 §1 TUE traduit l'extension de la compétence de l'Union européenne en matière de défense. Ainsi « *la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que 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* ». Il faut souligner la formulation retenue par les rédacteurs du traité : la définition progressive d'une politique de défense commune pourrait conduire à une défense commune. Les mots sont prudents mais l'éventualité est inscrite dans le traité. Cette évolution sémantique est importante car elle offre à l'Union européenne des possibilités d'action et d'interventions plus larges. Et de fait à l'article 42 TUE traduit cette extension.

Article 42 (ex-article 17 TUE)

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. 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. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

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 États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États 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.

Comme ont tenu à le rappeler les auteurs du traité dans la première phrase de l'article 42, la PSDC fait partie intégrante de la PESC..

En vertu de l'article 43 TUE, le contenu de la politique de défense a été étendu. Elle concerne les missions classiques dites « missions dites de Petersberg » (missions humanitaires, opérations de maintien de la paix et de gestion des crises), mais elle inclut désormais les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en

²⁵ Articles reproduits intégralement en annexe.

matière militaire, les missions de prévention des conflits, les opérations de stabilisation à la fin des conflits, ainsi que la lutte contre le terrorisme. Il pourra d'ailleurs aussi bien s'agir de lutte contre le terrorisme que d'actions conjointes en matière de désarmement, de missions humanitaires et d'évacuation, de conseil ou d'assistance en matière militaire, de prévention des conflits et de maintien de la paix.

Article 43

1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

b. Les acteurs institutionnels de la PESC et de la PSDC : le rôle prépondérant du Conseil européen et du Conseil

Toutefois « que l'Union dispose d'une compétence et la PESC soit qualifiée de commune, ne doit pas induire en erreur », remarque le professeur Martucci, « dans la mesure où la politique étrangère et de défense sont au cœur de la souveraineté étatique, les États éprouvent quelques réticences à une européanisation de la PESC »²⁶. C'est la raison pour laquelle le traité sur l'Union européenne consacre les spécificités qui demeurent et distinguent nettement la PESC des autres actions et politiques de l'Union européenne.

Ce sont essentiellement les institutions interétatiques, dotées d'une légitimité gouvernementale, *i.e.* le **Conseil européen et le Conseil qui statuent à l'unanimité qui sont les acteurs de la PESC.**

Il est spécifié au deuxième paragraphe de l'article 24 TUE que la PESC n'est pas soumise aux règles ordinaires de vote. Ainsi « la politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à **l'unanimité**, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités ». Un seul État peut donc poser son veto et bloquer le mécanisme de décision.

La Commission et le parlement n'ont que des rôles secondaires (article 24 § 2 TUE). **L'adoption d'actes législatifs est exclue.** Avant le Traité de Lisbonne, lorsque la PESC était organisée dans un pilier distinct du reste du traité, le **Conseil adoptait des positions et des actions communes**, actes singuliers de droit dérivé, distincts du règlement, de la directive et de la décision. Désormais la sémantique est moins claire. L'article 25 TUE indique que l'Union conduit désormais la politique étrangère et de sécurité commune en définissant des **orientations**

²⁶ F. MARTUCCI, *op. cit.* p. 389

générales, en adoptant des décisions qui fixent les **actions** à mener par l'Union et les **positions** à prendre par l'Union.

Dans le cadre de la PESC, **c'est le Conseil européen qui identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires** (article 26 TUE).

Enfin le traité indique que la Cour de justice n'est pas compétente. Elle n'est en principe pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC (TFUE, art. 23 à 41), ni pour les actes adoptés sur cette base. Elle est toutefois autorisée à contrôler le respect de l'article 40 TFUE 3 et à se prononcer sur la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées dans ce domaine par le Conseil (TUE, art. 24 § 1, al. 2 et 275 TFUE).

La même organisation régit la PSDC. Les acteurs de la défense européenne sont les institutions intergouvernementales. Les missions classiques devront toutes être adoptées par le **Conseil**, qui devra également s'assurer que **le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité en contact étroit et permanent avec le Comité politique et de sécurité (COPS) veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions** (art. 43, § 2).

La politique de sécurité et de défense, qui implique la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union, dont **l'existence dépendra d'une décision unanime du Conseil européen**, doit **respecter les obligations du Traité de l'Atlantique Nord pour les États membres appartenant à l'OTAN** (art. 42, § 2), qu'ils sont par ailleurs tenus de considérer comme « le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre » (art. 42 § 7 al. 2).

Enfin la PSDC **repose uniquement sur les capacités civiles et militaires mises à la disposition de l'Union par les États membres, qu'ils sont tenus d'améliorer progressivement, en s'appuyant sur l'Agence européenne de défense** (art. 42 § 3 al. 2).

Notons que la PSDC vise à assurer à l'Union européenne une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires, auxquels elle pourra 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. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres* ». (art. 42, § 1). La précision géographique qui indique qu'elle exerce ses missions en dehors de l'Union est fondamentale. Elle signifie explicitement que la PSDC n'est pas véritablement l'ébauche un début de défense européenne puisqu'elle **semble amputée de la fonction première d'une défense : protéger l'intégrité territoriale européenne**.

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 de frontières des États membres, en vue du maintien de la stabilité et de paix dans le reste du monde.

Si bien que, plus qu'une politique de défense et de sécurité commune, la Politique de sécurité et de défense commune reste **essentiellement une politique européenne de sécurité internationale**. Cette dimension extérieure participe à la volonté des rédacteurs du Traité de Lisbonne de permettre à l'Union européenne d'agir à la manière des États comme un acteur global.

Toutefois le Traité de Lisbonne comporte un tempérament notable aux aspects nécessairement externes de la PSDC en introduisant à l'article 42§7 **une clause de défense mutuelle**.

2°) La clause de défense mutuelle

Article 42 §7 TUE.

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. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Cette clause reprend la clause qui était prévue par l'article 5 du traité de Bruxelles sur l'UEO.

Elle prévoit qu'au cas où un État membre fait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres – et non l'Union européenne – lui **doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies**²⁷. Toutefois il est immédiatement précisé **que la clause n'affecte pas la neutralité de certains États membres**. Il s'agit ainsi de souligner l'absence de compétence de l'Union en la matière. Il appartient aux États membres d'user ou non de cette possibilité.

Comme le note O. Beaud, « à la lecture d'une telle dispositions, on pourrait croire a priori l'affaire entendue, les traités européens reconnaissent bien une clause de secours mutuel de "type fédératif" »²⁸. Pourtant cette sorte de clause, malgré son libellé apparaît, en fin de compte, éloignée d'une clause de secours mutuel de type fédératif.

Tout d'abord, O. Beaud note **qu'elle ne s'inscrit pas dans le cadre du devoir de solidarité, mais dans celui de la dispositions de l'article 51 de la charte des Nations unies qui** prévoit à titre d'exception le recours à la force comme un droit de légitime défense des états agressés. Il en résulte que les mesures prises sur le fondement de cette clause devraient prendre fin dès que le conseil de sécurité de l'ONU aurait pris les mesures nécessaires. **Autrement dit, la clause n'est pas autonome**. Mais surtout : cette clause est une clause bilatérale. **Elle joue entre**

²⁷ **Article 51 de la Charte des nations-Unies** « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

²⁸ O. BEAUD, *Le pacte fédératif, Essai sur la constitution de la Fédération et sur l'Union européenne*, Dalloz, 2002, 610 p., p. 578.

États. Ce n'est pas l'Union qui apportera son aide à l'État agressé. Il n'y a donc pas de « *fédéralisation de la réaction à l'agression armée* »²⁹.

De façon étonnante, la seule et unique fois où la clause fut invoquée ne semble pas relever du champ d'application prévu par le traité. La France l'invoqua à la suite des attentats du 13 novembre 2015. Lors du Conseil Affaires étrangères – défense qui se tint le 17 novembre, les ministres de la défense ont exprimé « *leur soutien plein et unanime à la France et leur volonté de fournir toute l'aide et l'assistance nécessaire* ». Quelle que soit la violence des attaques terroristes subies dans la nuit du 13 novembre 2015 pouvait-elle être qualifiées d'agression armée, alors même que Daesh n'est pas un État au sens du droit international public ?

Partant, **l'invocation de la clause de solidarité prévue à l'article 222 du TFUE aurait été plus appropriée.** Elle prévoit une action conjointe de l'Union européenne et de ses États membres si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine : l'Union européenne peut alors mobiliser toutes les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à disposition par les États membres³⁰. Cette clause de solidarité n'a pas une vocation générale, elle est liée à la PESC et la PSDC. Il aurait été légitime et fondé que la France invoque cette clause plutôt que la clause de défense mutuelle.

3°) Les coopérations structurées permanentes

Le traité de Lisbonne réserve à la PSDC un dispositif spécifique prévu à l'article 42 §6.

6. Les 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, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

Il s'agit d'une **voix de différenciation originale distincte des coopérations renforcées. Son régime est fixé par les articles 42 § 2 et 46 TUE, ainsi que par le protocole numéro 10.**

²⁹ O. BEAUD, *op. cit.*, p. 579

³⁰ Article 222 TFUE

1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour:

a) — prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres;
— protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste;
— porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste;

b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

3. Les modalités de mise en oeuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen est informé.

Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 240, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 71, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints.

Il n'y a pas d'obligation pour les états membres d'établir ce type de coopération structurée. L'article 46 précise qu'une telle coopération est mise en place par les États qui souhaitent et qui remplissent les critères et qui souscrivent aux engagements en matière de capacité militaire repris au protocole numéro 10 sur la coopération structurée permanente. Le dispositif avait été conçu pour être lancé en même temps que le traité de Lisbonne, mais il fallut attendre la fin de l'année 2017 pour qu'il prenne corps.

Ainsi **une coopération structurée permanente s'est organisée entre 25 états membres (tous sauf tous, sauf le Danemark et Malte) conformément à la décision PESC 2017/2315 du 11 décembre 2017**³¹. Les États se sont engagés, conformément à l'article premier du protocole 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 mars 2023, le Danemark a rejoint la coopération, après avoir levé sa clause d'*opting out* concernant la PESC³².

Cette **coopération structurée permanente a pour objectif de doter l'union d'une autonomie de capacité pour atteindre les objectifs de la politique de sécurité et de défense commune**. Avant même la guerre en Ukraine les États avaient développé une série de projets. Dans ce contexte favorable de la commission et la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité avaient présenté en 2018 une communication conjointe relative au plan d'action sur la mobilité militaire³³.

4°) Le budget de la défense

D'un point de vue budgétaire, la politique de sécurité et de défense commune n'est pas une politique européenne. En vertu de l'article 41 §1 TUE les dépenses administratives de la PESC sont à la charge du budget de l'union comme ses dépenses opérationnelles, mais il en va différemment si le conseil en décide autrement à l'unanimité, concernant « des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » conformément à l'article 41 §2 TUE³⁴.

Ces dépenses étaient financées par un mécanisme de mutualisation, appelé Athena, créé en 2004. En 2021, ce mécanisme Athena a été supprimé et remplacé par **la Facilité européenne pour la paix (FEP)** qui a pour finalité de financer des actions extérieures de l'UE ayant une dimension

³¹ JOUE, L 331, 14 décembre 2017, p. 57

³² Cette adhésion avait été précédée par un référendum organisé le 1er juin 2022 par lequel les danois ont accepté l'adhésion du Danemark à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE, mettant ainsi fin à trente **ans de non-participation** du Danemark à la coopération de l'UE en matière de défense.

³³ JOIN (2018), final, 29 mars 2018.

³⁴ *Article 41*

(ex-article 28 TUE)

Article 41 1. *Les dépenses administratives entraînées par les institutions par la mise en oeuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union.*

2. *Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.*

militaire ou de défense³⁵. Nouvel instrument de la politique européenne de défense, elle est notamment utilisée pour renforcer les capacités militaires des États tiers. Son budget est de 5,7 milliard d'euros pour la période 2021-2027.

Par ailleurs **le parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement (UE) 2021/697 le 29 avril 2021 établissant le fond européen de la défense**. Son enveloppe financière prévue pour la période 2021-2027 est de 7,9 milliards d'euros. **Ce fonds apporte un soutien financier aux projets industriels de défense développés en commun au niveau de l'Union.**

Le fonds comporte deux volets, l'un recherche l'autre capacitaire. 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 pour la période 2019-2020. Il a été doté d'un budget de 500 millions d'euros. La création du fond est fondée sur l'article 173 TFUE. Il est intéressant d'observer que la base juridique est issue du TFUE pour servir une politique intergouvernementale.

Tel était l'ensemble des dispositifs en place au moment où la Russie décida d'envahir l'Ukraine en février 2022.

B. La défense européenne confrontée à la guerre en Ukraine

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a suscité un sursaut exceptionnel de la part de l'Union européenne. Depuis février 2022, elle multiplie les actions employant tous les outils à sa disposition. Elle fournit à l'Ukraine un soutien humanitaire, politique, financier et militaire (1^o). Dans le même temps, elle a mis en place plusieurs trains de sanctions contre la Russie (2^o).

Comme le note C. Schneider : *« l'ensemble des leviers mobilisés par elle sont ceux d'un acteur international singulier : la polymorphie de ses actions qui constitue à la fois sa force et sa faiblesse reste contrainte par le respect de ses valeurs et des intérêts de ses États membres dans une guerre qui ne saurait être arrêtée en quelques semaines »*³⁶. En définitive, les actions sortent du cadre strict de la Politique de sécurité et de défense commune : un certain nombre de mesures ont été adoptées selon la procédure législative ordinaire, redonnant au Parlement européen un rôle de premier plan en tant que co-législateur. La guerre en Ukraine a provoqué un réveil de l'Europe de la défense, l'obligeant à sortir de la pure méthode intergouvernementale et à faire appel à toutes les institutions de l'Union, qu'elles que soient leurs légitimités.

Ici sont listées les actions et réactions de l'Union européenne à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Elles seront complétées et actualisées dans le rapport final.

1^o) L'aide européenne à l'Ukraine :

L'aide comporte plusieurs volets.

- Il y a d'abord une assistance économique avec une assistance macro-financière.

³⁵ Elle remplace également la Facilité de paix pour l'Afrique.

³⁶ Catherine SCHNEIDER, « L' Union européenne face à la guerre en Ukraine », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 22, 06 juin 2022, doct. 694

Une assistance sous forme de prêts et de subventions a été mise à disposition de l'Ukraine de 7,2 milliards d'Euros. **Le 14 décembre 2022, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement ont adopté un règlement établissant un instrument macro-financier de soutien à l'Ukraine**³⁷. Ce paquet législatif permet l'Union européenne d'aider financièrement l'Ukraine à hauteur de 18 milliards d'Euros pour l'année 2023³⁸. Ce règlement a été adopté selon la procédure législative ordinaire, sans relever du volet PESC ou PDSC.

- Il y a ensuite l'assistance militaire.

Depuis le 24 février 2022, l'Union et ses États membres n'ont cessé d'intensifier leurs efforts pour contribuer à répondre aux besoins urgents de l'Ukraine en matière de défense. Les chefs d'État ou de gouvernement, réunis à Versailles le 11 mars 2022, ont décidé d'assumer une plus grande responsabilité en ce « **qui concerne la propre sécurité de l'Union et de prendre de nouvelles mesures décisives pour renforcer la souveraineté européenne** ».

Ils se sont engagés à « renforcer les capacités de défense européennes » et sont convenus

- d'augmenter les dépenses en matière de défense,
- d'intensifier la coopération au moyen de projets conjoints et d'acquisition conjointe de capacités de défense,
- de combler les lacunes, de stimuler l'innovation et de renforcer et de développer l'industrie de la défense de l'Union.

La « boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'Union au cours de la prochaine décennie » a été approuvée par le Conseil le 21 mars 2022, puis par le Conseil européen le 24 mars 2022. La boussole stratégique souligne la nécessité d'accroître les dépenses dans le domaine de la défense et d'investir davantage dans les capacités, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national.

Le 20 mars 2023, **le Conseil européen a convenu d'une approche à trois niveaux visant à fournir à l'Ukraine un million d'obus d'artillerie dans le cadre d'un effort conjoint au cours des douze prochains mois.** Il a été décidé de livrer d'urgence à l'Ukraine des munitions sol-sol et des munitions d'artillerie ainsi que, si une demande est présentée dans ce sens, des missiles provenant des stocks existants ou du réagencement des priorités des commandes existantes.

Le Conseil a en outre invité les États membres à acquérir conjointement auprès de l'industrie européenne de la défense (et de la Norvège) des munitions ainsi que, si une demande est présentée dans ce sens, des missiles, dans le cadre d'un projet existant de l'Agence européenne de défense (AED). Pour soutenir ces efforts, le Conseil est convenu de mobiliser des financements appropriés, notamment par l'intermédiaire de la facilité européenne pour la paix (FEP).

³⁷ RÈGLEMENT (UE) 2022/2463 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2463>

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/10/council-adopts-18-billion-assistance-to-ukraine/>

Afin de soutenir la production d'armes par les États membres, le parlement européen et le conseil ont adopté un règlement très important le 20 juillet 2023 : **règlement relatif au soutien de la production de munition (règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP)**³⁹.

L'article premier de ce règlement expose ainsi la situation : « *La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a mis à l'épreuve l'industrie européenne de la défense et le marché européen des équipements de défense et a révélé certaines failles qui compromettent la capacité de cette industrie et de ce marché à répondre de manière sûre et en temps utile, comme il convient, aux besoins urgents des États membres en produits et systèmes de défense, tels que les munitions et les missiles, compte tenu du taux de consommation élevé de ces produits et systèmes lors d'un conflit de haute intensité* ».

Ce règlement a pour objet de stimuler la production de munition et de missiles dans l'Union européenne. Il va permettre de mobiliser en urgence **500 millions d'euros** provenant du budget de l'UE (en prix courants) pour soutenir la montée en puissance des capacités de fabrication pour la production de **munitions sol-sol** et de **munitions d'artillerie** ainsi que de **missiles**. Il procède à la mise en œuvre du troisième niveau du plan approuvé par le Conseil en mars 2023, **afin de garantir l'augmentation à long terme de la production européenne de munitions au profit de l'Ukraine et des États membres de l'UE**.

Ainsi l'Union européenne soutient financièrement le renforcement de ses capacités de production industrielle de munitions et de missiles tout au long des chaînes d'approvisionnement et de valeur. Ce soutien financier est fourni sous la forme de **subventions** à différents types d'actions contribuant aux efforts de l'industrie européenne de la défense visant à accroître ses capacités de production et à remédier aux goulets d'étranglement décelés.

2°) Les sanctions individuelles et économiques contre la Russie

Par ailleurs, l'Union a adopté des sanctions pour affaiblir l'économie russe, la priver des technologies, de l'accès à certains marchés (marchés de capitaux et marchés de services financiers de l'Union européenne) et ainsi réduire sa capacité à faire la guerre.

Les sanctions ont également visé la Biélorussie pour son implication dans l'invasion de l'Ukraine et l'Iran pour son utilisation de drones iraniens dans l'agression russe.

Entre février 2022 et juin 2023, l'Union européenne a adopté onze trains de sanctions⁴⁰.

Des **sanctions, comme le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et l'interdiction de mettre des fonds ou d'autres ressources économiques à leur disposition**, visent des **personnes** (V. Poutine, S. Lavrov, E. Prigozhin, V. et O. Yanukovych) et les membres de certaines institutions ou organisations : députés de la Douma de l'État russe, les membres du Conseil national de sécurité, le personnel militaire et les hauts fonctionnaires et les hommes d'affaires, propagandistes et oligarques. **Le 13 septembre 2023, le Conseil de l'Union européenne a**

³⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525#:~:text=\(5\)%20Le%2013%20avril%202023,%C3%A9ventuellement%20des%20missiles%2C%20dont%20ils](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525#:~:text=(5)%20Le%2013%20avril%202023,%C3%A9ventuellement%20des%20missiles%2C%20dont%20ils)

⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

décidé de proroger, pour une nouvelle période de six mois, soit jusqu'au 15 mars 2024, les mesures restrictives visant les responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Ces sanctions vont continuer à s'appliquer à plus de 1800 personnes ou entités.

L'Union européenne a prononcé **le gel des avoirs** à l'encontre de banques et d'établissements financiers, contre des entreprises des sections militaires et de la défense, de l'aviation, contre des partis politiques, des forces armées et groupes paramilitaires.

Des **sanctions économiques** ont été prononcées contre la Russie **en matière financière** (avec l'exclusion de dix banques russes du système SWIFT, les restrictions de l'accès de la Russie aux marchés des capitaux et aux marchés financiers de l'Union européenne, l'interdiction des transactions avec la Banque centrale russe, l'interdiction de fournir des billets de banque libellés en euros à la Russie, l'interdiction de fournir de portefeuilles de crypto-actifs).

Des restrictions strictes ont été adoptées en matière de **transport** avec la fermeture de l'espace aérien de l'Union européenne à tous les avions russes, l'interdiction des transports routiers russe, la fermeture des ports de l'Union européenne aux navires russes, l'interdiction de transport maritime du pétrole russe vers de pays tiers).

Les sanctions **économiques se sont portées sur l'énergie** avec l'interdiction de l'importation de pétrole et charbon russes, l'interdiction des exportations vers la Russie de biens et technologies relatives au pétrole, l'interdiction d'investissement dans le secteur énergétique et minier russe).

En matière de **défense**, les sanctions interdisent d'exporter en Russie du matériel de guerre et du matériel paramilitaire.

Il est également interdit **d'exporter des matières premières en Russie et de fournir des services.**

ANNEXES

Extrait du TUE section relative à la Politique de sécurité et de défense commune

SECTION 2

DISPOSITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Article 42

(ex-article 17 TUE)

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. 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. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

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 États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États 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.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en oeuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée «Agence européenne de défense») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas

échéant, mettre en oeuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires. FR C 326/38 Journal officiel de l'Union européenne 26.10.2012

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les 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, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. 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. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

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 oeuvre.

Article 43

1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

2. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en oeuvre. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

Article 44

1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires.

Article 45

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 42, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:

a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;

b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;

c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;

d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;

e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Article 46

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de

capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. FR C 326/40 Journal officiel de l'Union européenne 26.10.2012

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant.

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.