

# Une défense européenne : le choix de la souveraineté

Par

**Jean-Michel Ducomte**

Prise en étau entre deux logiques politiques attachées à la destruction ou à la vassalisation du modèle culturel dont elle a été et reste, pour l'essentiel, le creuset, l'Europe ou, plus exactement, la majorité des Etats qui la composent, se trouve une nouvelle fois confrontée à son infirmité militaire. Un autocrate manipulateur d'un côté, qui ne parvient à se consoler de la perte par l'Empire dont il a hérité depuis plus de vingt ans, des territoires que ce dernier avait soumis par la force ou l'influence. De l'autre, un voyou prédateur, sans morale, convaincu que seule la force et la contrainte peuvent lui permettre de satisfaire sa soif de puissance, d'argent et de reconnaissance.

Après avoir vécu l'orgueil des conquêtes coloniales, expérimenté la capacité des puissances souveraines qui la constituent à s'entre-détruire, lors de la guerre de trente ans puis lors des guerres napoléoniennes, son territoire fut l'un des champs de bataille principaux des deux conflits mondiaux du XXe siècle. L'Europe en sortit chaque fois plus affaiblie, insuffisamment consciente, que la victoire des valeurs de civilisation qu'elle considérait comme une composante centrale de son patrimoine idéologique, d'autres puissances la lui avaient offerte, moins pour ce qu'elle incarnait que pour les avantages que ces « sauveteurs » pensaient retirer de leur investissement.

La fragilité de l'Europe fut et reste, encore aujourd'hui, son morcellement. Espace d'invention de l'Etat-Nation, mais aussi traversée de tentatives plus ou moins longues d'unions forcées, d'unifications culturelles ou de rêves d'unité, elle n'est jamais parvenue à se transformer en puissance. La brutalité du deuxième conflit mondial caractérisé par une tentative de remise en cause des fondements même de la civilisation européenne, et qui s'était terminé avec l'émergence d'un nouvel adversaire, l'URSS alliée la veille dans la lutte contre le nazisme ainsi que les diverses émergences fascistes, a déterminé la mise en œuvre d'une nouvelle tentative de dépassement des antagonismes d'hier. Elle prit deux formes.

## **Grands principes et supranationalité**

L'une intergouvernementale, avec la création du Conseil de l'Europe, première expression organisée d'une identité européenne, tel un symbole d'espoir et de réconciliation. L'article 1 de son statut, résultant du traité de Londres du 5 mai 1949, est sans ambiguïté quant à l'intention de ses promoteurs : « *Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social.* » Cet objectif de principe

devant être atteint notamment « *par la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.* » Et, afin que cette ambition ne restât pas simplement théorique, le statut subordonnait l'acquisition de la qualité de membre à la satisfaction d'une condition essentielle : « *Tout État membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.* »

Véritable conservatoire de la conscience démocratique européenne, le Conseil de l'Europe fit, en effet, de la protection des Droits et l'Homme et des libertés fondamentales, l'axe central de son action. La signature à Rome, le 4 novembre 1950, de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, assortie d'une garantie juridictionnelle des droits qui y étaient exprimés, constituait une véritable révolution dans l'ordre international, sans réel équivalent, jusqu'à l'adoption, près de cinquante ans plus tard, du statut de la Cour Pénale Internationale. Même s'il est encore excessif de parler à son sujet, comme on le fit naguère, d'« *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* », force est de constater que le Conseil de l'Europe demeure le lieu d'expression d'une identité démocratique et pacifique européenne qui explique l'empressement avec lequel les pays de l'Europe centrale et orientale y ont sollicité leur adhésion, comme si l'acceptation de celle-ci valait, pour eux, brevet de démocratie.

L'autre, plus ambitieuse, puisque fondée sur l'acceptation par les États qui l'entreprendrait de faire abandon, au profit d'une autorité « supranationale », de certaines de leurs compétences. Les contours en ont été esquissés dans un discours prononcé par le ministre des affaires étrangères français, Robert Schuman, le 9 mai 1950, dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay.

Après avoir rappelé la nécessité d'une unification du continent européen pour parvenir à garantir la paix entre les États qui le composent, Robert Schuman esquisse, à mots pesés et sous les apparences d'un grand pragmatisme, les contours d'une véritable révolution culturelle dans les relations entre États européens. « *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. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.*

*Dans ce but, le gouvernement français propose immédiatement l'action sur un point limité mais décisif.*

*Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.*

*La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps*

*vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. »*

Un mot, évoqué presque à regret, résume la philosophie qui anime de projet, celui de Fédération, un mot banni du vocabulaire constitutionnel français depuis l'élimination des Girondins en 1792, mais dont la pertinence de l'emploi est confirmée par la description sommaire du mode de désignation et des compétences dévolues à la Haute Autorité. « *La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements ; un président sera choisi d'un commun accord par les gouvernements ; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité. »*

Un an plus tard, le 18 avril 1951, la Belgique, La France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République Fédérale d'Allemagne signaient le traité de Paris créant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). La compétence gestionnaire se trouvait, comme l'avait proposé Robert Schuman, confiée à une Haute-Autorité indépendante des gouvernements nationaux, ces derniers étant représentés au sein d'un Conseil des ministres, les peuples étant eux représentés au sein d'une Assemblée parlementaire composée de représentants désignés par les parlements nationaux. Une Cour de Justice étant chargée de trancher les éventuels litiges.

Tant la déclaration Schuman que le traité de Paris s'inscrivaient dans un contexte marqué par le début de la guerre froide et de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest. Il importait, certes, de préserver la paix entre les pays qui venaient, à deux reprises de s'affronter, la France et l'Allemagne principalement, mais déjà d'organiser une résistance face à un péril nouveau venu de l'Est et représenté par l'URSS et ses satellites. Ainsi l'Europe, dont les contours s'esquissaient, apparaissait comme clairement atlantiste, c'est-à-dire étroitement dépendante des États-Unis pour assurer sa défense. Les États-Unis considéraient, par ailleurs, que l'Allemagne devait être associée à l'effort de défense commun du monde occidental, ce qui impliquait son réarmement. Mais le souvenir encore vivace des ravages du militarisme allemand suscitait de bien compréhensibles réserves de la part de la France mais également de la Belgique et du Luxembourg.

### **Rupture ou « petits pas »**

Deux conceptions de la construction entreprise s'affrontaient : aux fédéralistes, attachés à un transfert rapide de compétences, notamment régaliennes, au profit d'autorités européennes souveraines, s'opposaient les tenants d'une « *Europe des petits pas* », d'un fédéralisme fonctionnel, comme Jean Monnet, qui considéraient qu'il convenait de créer des solidarités sectorielles, des sortes d'approvoisements progressifs, entre États engagés dans une logique séculaire de confrontation. Pour eux, l'émergence d'un État fédéral européen constituerait, dans un avenir lointain, le couronnement de l'édifice.

A l'évidence, le Traité de Paris constituait une victoire des seconds.

Le contexte créé par le déclenchement de la guerre de Corée allait déterminer une accélération de la réflexion sur les modalités d'organisation d'une défense européenne, les États-Unis insistant pour que les européens en supportent une part plus conséquente, au sein de l'OTAN et sous commandement américain. Comme le réarmement de l'Allemagne constituait désormais une exigence difficilement contestable mais que son acceptation se heurtait toujours à un certain nombre d'obstacles ou d'objections (la RFA n'était pas membre de l'OTAN, stratégie de démilitarisation arrêtée par la Conférence de Potsdam, réticences françaises, etc.) le « fédéralisme fonctionnel » parallèlement expérimenté avec la CECA allait une nouvelle fois être sollicité. Le réarmement allemand s'opèrera, mais pas sur une base nationale qui lui redonnerait sa pleine souveraineté, mais dans un cadre supranational.

Le projet initial, élaboré par le Président du Conseil français, René Pleven, était d'inspiration clairement fédéraliste. Il prévoyait la création d'une armée européenne, intégrée dans le dispositif militaire de l'OTAN, placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la défense et sous le contrôle d'une assemblée européenne, le tout étant doté d'un budget militaire commun. Violamment contesté, en France, par les gaullistes et les communistes, objet de réserves importantes tant des États-Unis, qui considèrent que l'ambition affichée impose des réformes institutionnelles qui avaient toute chance d'en retarder la réalisation, que de la RFA qui craignait que le choix d'un fédéralisme militaire ne ruine définitivement les perspectives de réunification.

### **Communauté européenne de défense, Communauté politique européenne**

Finalement, le 27 mai 1952 est signé à Paris le traité instituant une Communauté européenne de défense. Le texte est sensiblement en retrait par rapport au projet Pleven de même que par rapport au traité instituant la CECA. Exit le ministre européen de la défense remplacé par un Conseil des ministres au sein duquel chacun des six États est représenté par son ministre de la défense. Afin de sauvegarder la souveraineté de chaque État, il est prévu que le Conseil des ministres se prononcera à l'unanimité sur toutes les questions importantes. Seule exception, celle concernant l'autorisation accordée au commandant en chef de l'OTAN, de redéployer les forces de défense européenne. Un commissariat collégial de neuf membres est chargé d'appliquer les décisions du Conseil des ministres. Enfin une Assemblée complète le schéma institutionnel, constituée provisoirement par l'Assemblée de la CECA, auxquels devraient se joindre neuf représentants complémentaires, à raison de trois pour la RFA, la France et l'Italie. En vérité, le véritable pouvoir de décision est entre les mains de l'OTAN, donc des États-Unis dont on peut percevoir la plume dans la rédaction de certains des articles du traité.

L'article 38 du traité prévoyait que l'Assemblée, dans le délai de six mois consécutifs à son installation, étudierait « *la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense, élue sur une base démocratique* » et proposerait une organisation s'inspirant du principe suivant : « *L'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à*

*pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral. »* Cette invitation rejoignait celle formulée le 30 mai 1952, immédiatement après la signature du traité créant la CED, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée travaille vite et, le 13 mars 1953, adopte le texte d'un traité original par son contenu et surtout par la structure qu'il propose d'une Communauté politique européenne<sup>1</sup> destinée à absorber tant la CECA que la future CED. Dès le préambule l'ambition fédérale fondée sur une volonté populaire est affichée : *« Nous, les Peuples, de la République Fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, de la République française, de la République italienne, du Grand-Duché du Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas (...) résolu à substituer à nos rivalités séculaires une fusion de nos intérêts essentiels, en établissant les institutions capables d'orienter un destin commun partagé (...) avons décidé de créer une Communauté européenne ».* *Un parlement bicaméral composé d'une Chambre des Peuples et d'un Sénat représentant les États dispose du pouvoir législatif. L'exécutif est confié à un Conseil exécutif européen dont le Président est désigné par le Sénat et qui choisit les autres membres du Conseil, lequel, selon une procédure complexe, est responsable devant le parlement. A cela s'ajoute un Conseil des ministres nationaux destiné à favoriser l'harmonisation de l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements nationaux. Une Cour de Justice et un Conseil Économique et Social complètent le mécanisme institutionnel. Outre l'absorption des compétences de la CECA et de la CED, la Communauté se voit confier la mission de réaliser progressivement entre les États membres, un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes... »*

Ce texte ambitieux, qui marquait clairement la revanche du courant fédéraliste, ne dépassera pas le stade du projet. Le refus du parlement français de ratifier le traité instituant la CED, sans débat de fond et au terme d'une querelle politique qui, à l'exception du MRP, traverse alors toutes les familles politiques, enterre dans un même mouvement la Communauté européenne de défense et la Communauté politique européenne.

Si la question du réarmement allemand est résolue<sup>2</sup>, dans un cadre strictement intergouvernemental au sein de l'UEO, le projet d'une Europe fédérale est enterré. L'Allemagne a finalement obtenu, concernant son réarmement plus et mieux que le projet Pleven ou même le traité de CED. Son réarmement s'opère sans qu'elle ait à consentir un abandon de sa souveraineté militaire.

### **La reprise des « petits pas »**

---

<sup>1</sup> Dusan Sidjanski, Une communauté politique européenne oubliée (1952-1953) in Hommage à un européen, Mélanges offerts à Henri Rieben, Ecole des Hautes Etudes commerciales de l'Université de Lausanne, 1991, pp 31-43 ; Bertrand Vayssière, Du plan Schuman à la Communauté politique européenne : Quand l'Europe s'annonçait fédérale (1950-1953) – l'histoire d'un malentendu, in Politique européenne 2005/1 n° 15, l'Harmattan, pp. 165-193

<sup>2</sup> Union de l'Europe Occidentale constituée à l'époque des six Etats membres de la CECA et du Royaume-Uni

Le refus, le 30 août 1954, du Parlement français de ratifier le traité que quatre États avaient déjà approuvé, seule l'Italie suspendant sa procédure de ratification en attendant la décision française, suscite rancœurs et critiques. Le temps n'est plus à l'emballerment, comme au cours des années antérieures, ni à l'enthousiasme des lendemains du deuxième conflit mondial. Il n'est plus question de mettre en commun des compétences régaliennes mais d'en revenir à la logique fonctionnaliste initiale d'une coopération sectorielle. L'échec de la CED ayant consacré l'abandon des projets d'unification militaire et politique, l'intégration ne pouvait reprendre que par la voie de l'intégration économique. Tel fut l'objet des traités de Rome signés le 25 mars 1957 établissant une Communauté Économique Européenne et une Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (ERATOM).

Les conditions et modalités d'une libération des échanges et d'une libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux sont précisées. Les règles de concurrence sont posées, de même que les conditions d'un rapprochement des législations nationales dans une logique libérale. Le principe d'une solidarité communautaire et d'une ouverture extérieure contrôlée éclaire la mise en place de politiques communes reposant sur des transferts de souveraineté. Toutefois, le mécanisme institutionnel mis en place est sensiblement en retrait sur celui de la CECA. L'équilibre au sein de l'exécutif se déplace au profit du Conseil des ministres, intergouvernemental, qui dispose du pouvoir de décision, l'unanimité étant requise au cours des deux premières étapes de la période de transition, entre 1958 et 1965. La Commission, organe supranational, incarnant l'intérêt communautaire n'est, au départ, qu'un organe technique, limité à un pouvoir de proposition et d'exécution. Seule la Cour de Justice, par son pouvoir d'interprétation, dispose de la capacité d'imposer la prévalence de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques nationaux.

Les évolutions ultérieures, juridiques ou factuelles, favoriseront une transformation progressive de l'ensemble, conférant à la Commission un véritable rôle moteur et réduisant le poids de l'intergouvernementalité dans le fonctionnement du Conseil des ministres. Il n'en reste pas moins vrai que la crise consécutive à l'échec de la CED n'a pu être dépassée que par une stratégie de progression régressive qui va constituer l'une des modalités privilégiée de dépassement des crises et qui va contribuer à renforcer l'illisibilité du processus communautaire.

L'Europe et ses institutions ont évolué depuis lors, parfois dans la douleur et avec le sentiment que l'essentiel des crises qu'elle a connues, ont le plus souvent été dépassées par des solutions régressives. L'exemple le plus manifeste fut le « compromis de Luxembourg », adopté au mois de janvier 1966, qui permit de dénouer la crise causée par « *la politique de la chaise vide* », bouderie de la France gaulliste destinée à manifester son hostilité au passage à la troisième étape de l'application du traité de Rome qui impliquait l'abandon, dans toute une série de domaines, du vote à l'unanimité pour le remplacer par un vote à la majorité simple ou qualifiée.

La Communauté s'est fondue au sein de l'Union Européenne, à partir du traité de Maastricht en 1994. Une monnaie unique, l'Euro, a été créée et s'est substituée aux

devises nationales de vingt des États membres. Des élargissements ont été opérés permettant, par étapes successives, de passer de six à vingt-sept États membres ; la Grande-Bretagne, qui avait adhéré en 1973, a décidé par référendum du 23 juin 2016, de quitter l'Union ; son départ, laborieusement négocié, étant effectif depuis le 1<sup>er</sup> février 2020.

Toutefois, entreprise il y a trois quart de siècles, l'unification européenne n'a pas encore permis l'émergence d'une puissance susceptible de peser dans le cadre international. Certes elle s'est dotée d'une Charte des droits fondamentaux en 2000 que le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, a doté d'une force juridique contraignante.

### **Le temps du doute et la montée des périls**

En dépit de cette déjà longue histoire, l'image de marque de l'Union Européenne reste imprécise et l'adhésion des citoyens des Etats membres réservée, enclins qu'ils sont souvent à rejeter sur « Bruxelles » la responsabilité de leurs difficultés. Il faut dire aussi que nombre d'occasions de favoriser un rapprochement d'une structure perçue comme complexe et opaque ont été perdues. Ainsi l'épisode de l'élaboration par une « Convention » du Traité instituant une constitution pour l'Europe et son rejet par les citoyens français lors du référendum du 20 mai 2005, suivi d'un vote identique des Néerlandais, ont laissé des traces en partie aggravées par le sauvetage d'une partie importante du texte dans les Traités de Lisbonne entrés en vigueur, après ratification par les différents parlements nationaux, le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Ce sentiment de méfiance explique largement la poussée électorale des partis d'extrême droite, ouvertement hostiles aux principes qui fondent la construction européenne, et notamment à l'État de droit, lors des élections européennes mais également lors de scrutins nationaux. Dans une dizaine d'États membres, les scores recueillis par de tels partis dépassent les 20%, le record étant détenu par la Hongrie où le Fidesz a obtenu 54% lors du dernier scrutin législatif. Des États ont à leur tête des gouvernements qualifiés d'illibéraux, c'est-à-dire qui remettent en cause l'indépendance de la justice et de la presse, et pour lesquels, les migrants, les réfugiés et plus largement les étrangers sont pourchassés et soumis à des stratégies de discrimination et de contrainte.

L'actualité de la guerre d'agression conduite par la Russie à l'encontre de l'Ukraine a permis de révéler un certain nombre de coupables complicités ou à tout le moins de gourmandes compréhensions à l'égard de l'agresseur, quand ce ne sont pas des logiques d'influence au service de la propagande russe qui se mettent en place et dont les extrêmes droites, les droites extrêmes et leurs complices assurent le relai avec complaisance. Il faut dire que, depuis la prise de fonction de Donald Trump et de son équipe à Washington, ces Européens, par intérêt et contempteurs de la démocratie par conviction, ont reçu un soutien de poids confirmé par l'insultant discours tenu par le vice-président J.D. Vance à Munich le 14 février 2025. Il y avait dans les mots utilisés comme un souvenir du putsch de la Brasserie ou l'ombre d'un rappel des accords de 1938.

## Une « politique étrangère et de sécurité commune »

Certes l'Union Européenne s'est dotée d'une « Politique Étrangère et de Sécurité Commune » (PESC), instituée en 1992 par le « deuxième pilier » du traité de Maastricht et qui « *inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* » et vise à la « *définition progressive d'une politique de défense commune* » pouvant conduire à une défense commune, « *si le Conseil en décide ainsi.* » Légèrement amendée par le traité de Nice, cette PESC reste marquée par une profonde intergouvernementalité, les décisions la concernant devant être prises à l'unanimité. Le Traité de Lisbonne a fait disparaître le « deuxième pilier » et a inclus la PESC dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE) — reprise amendée du traité de Maastricht — alors que toutes les autres politiques sont incluses dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) — reprise amendée du Traité instituant la Communauté européenne. —

Si le contenu de la PESC, telle que définie par le traité de Lisbonne, est élargi par rapport au mécanisme antérieur, les institutions chargées de sa mise en œuvre renforcées, sa mise en œuvre souffre encore de considérables limites ou infirmités qui ont pu être constatées lorsque il fallut aider l'Ukraine à répondre à l'agression de la Russie. Celles-ci conduisent à s'interroger sur les évolutions ou transformations susceptibles de donner corps à une Europe de la défense.

Les principes sur lesquels repose la PESC, tels qu'ils ont été posés dès le traité de Maastricht, sont particulièrement larges et ambitieux puisqu'ils sont les mêmes que ceux qui fondent l'identité de l'UE : la défense et la promotion de la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international (article TUE, article 21§1). Les objectifs le sont tout autant puisque s'y mêlent la prévention des conflits et le maintien de la paix, l'aide au développement durable sous tous ses aspects humains et environnementaux, l'aide aux populations affectées par des catastrophes naturelles, la contributions à la suppression progressives des entraves au commerce international. Par un clin d'œil à l'histoire, et notamment au projet de Communauté européenne de défense, est évoquée la définition d'une politique de défense commune, envisagée dans la perspective de l'élaboration d'une défense commune.

Si le vote à unanimité reste la règle, la mise en place de coopérations renforcées, c'est-à-dire de décisions prises par un certain nombre d'États, est possible sous certaines conditions de procédure (l'avis du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, de la Commission, et la consultation du Parlement européen) et de périmètre. En effet, de telles coopérations renforcées ne peuvent porter que sur la mise en œuvre d'actions communes ou de positions communes déjà arrêtées à l'unanimité. Par ailleurs en sont exclues les questions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense. Un autre mécanisme a été maintenu par le Traité de Lisbonne pour éviter que, en cas de vote à l'unanimité, l'opposition d'un État ne se traduise par une impossibilité de décider. Il s'agit de l'abstention constructive qui permet à un État de s'abstenir sans que son



abstention fasse obstacle au vote et sans que, corrélativement, il soit tenu d'appliquer la décision adoptée.

La PESC est également dotée, depuis le traité de Lisbonne, d'institutions et de moyens de mise en œuvre renforcés. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a remplacé à Haut représentant pour la PESC et a récupéré les compétences antérieurement dévolues au commissaire aux affaires extérieures. Il est membre de la Commission dont il occupe l'une des vice-présidences, ainsi que du Conseil dont il préside le Conseil des affaires étrangères. Il remplit également des fonctions importantes en matière de défense et de la sécurité commune. Véritable ministre des affaires étrangères et de la défense de l'Union européenne, il peut s'appuyer sur le Service Européen de l'Action Extérieure (SEAE) qui est placé sous son autorité. Le Conseil peut, en cas de besoin et sur proposition du Haut représentant, désigner des représentants spéciaux investis d'une mission diplomatique dans des pays au sein desquels se déroulent des conflits. Le Comité Politique et de Sécurité (COPS) composé des ambassadeurs des vingt-sept États membres de l'UE, complète la liste des institutions dévolues à la mise en œuvre de la PESC.

Au sein de la PESC, la politique de sécurité et de défense, anciennement politique de défense commune, vise à doter l'Union d'une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires et à dessiner les contours d'une politique de défense commune. Force est de constater qu'elle reste très largement de l'ordre du projet.

Cette infirmité, à en dessiner les contours et les moyens, tient d'abord à la totale absence d'autonomie stratégique de l'Union Européenne. Très longtemps, l'opérationnalité militaire de la Communauté puis de l'Union ont souffert de l'échec de la CED. C'est à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) créée par le traité de Bruxelles en 1948 entre La France, la République Fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, modifié par le Traité de Paris du 23 octobre 1954, que seront longtemps sous-traitées les questions de sécurité et de défense européenne. Rapidement entrée en dormance, l'UEO sera « réveillée » par le Traité de Maastricht pour finalement disparaître en 2011. Les interventions militaires, comme dans l'ex-Yougoslavie seront elles, sous-traitées à l'OTAN, c'est-à-dire, plus concrètement, que la décision d'intervention et la mobilisation des moyens militaires utiles n'a pu se faire qu'avec l'accord des États-Unis.

### **Gérer le « lâchage » américain**

La réalité n'a pas fondamentalement changé. Mais aujourd'hui, après l'élection d'un président des États-Unis dépourvu de tout surmoi, plus Caligula que Néron, secondé par un consommateur de kétamine — cet anesthésiant pour cheval — dont il a fait son consul, la protection offerte par les États-Unis au sein de l'OTAN, et notamment la garantie découlant tant de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, que de l'assurance, résidant dans la menace que représenterait pour un adversaire, l'arsenal nucléaire américain, ne tient plus.

Sans qu'il soit nécessaire de procéder à une réécriture de l'histoire, la réalité de la protection offerte par les États-Unis à leurs alliés européens apparaît pour ce qu'elle fut : une opportunité. En 1917, et plus encore en 1944, les troupes américaines sont intervenues chaque fois que victoire et défaite avaient choisi leur camp. Venant au secours de la victoire, les États-Unis en retiraient deux avantages : l'un d'image — celle de phare du « monde libre » — l'autre plus prosaïque, d'ouverture à leurs excédents un marché qui permettrait, tout à la fois, d'écouler, dans l'immédiat, les excédents engendrés par l'économie de guerre et, à plus long terme, de formater des modes de consommation rendus gourmands de leurs productions. Tel fut l'objet du plan Marshall.

Désormais, l'Europe ou, plus exactement les États qui composent le continent européen, « ce petit cap du continent asiatique » qu'évoquait Paul Valéry, seule ou dans le cadre d'alliances nouées prioritairement avec d'autres pays démocratiques comme le Canada, l'Australie, etc. ; ou, dans une logique de réal-politique, avec des ères géopolitiques rendues inquiètes par le duopole constitué par les États-Unis et la Russie, doit se projeter dans l'avenir, convaincue de l'exigence de son autonomie de défense. Une autonomie tant en matière d'armement que de stratégie.

La PESC telle qu'elle existe y suffira-t-elle ? Poser la question, c'est déjà, pour l'essentiel, y répondre. Le choix d'une gestion intergouvernementale qui a jusqu'à présent prévalu, la rendrait infirme si une guerre d'agression venait à être engagée contre l'un des membres de l'Union Européenne. Les victoires électorales d'une extrême droite populiste et russophile, en Hongrie, en Slovaquie et en Italie ; les succès grandissants remportés par des partis europhobes, tant aux élections européennes que lors de scrutins nationaux, attestent d'une défiance grandissante à l'égard de l'Union Européenne et, corrélativement d'une adhésion à des propositions politiques xénophobes et autoritaires qui se nourrissent d'une inculture ou d'une paresse identitaire.

Il convient de se rendre à l'évidence, L'Europe n'a de sens que pourvue du statut de puissance géopolitique gouvernée par des autorités dotées d'une réelle légitimité démocratique, seule de nature à fonder l'adhésion des peuples à la formulation et à la mise en œuvre d'un projet commun. Aussi convient-il peut-être de redonner toute leur place aux mots qui fâchent et aux réalités qu'ils recouvrent.

### **Accepter de faire le bilan du passé**

Depuis 1950, et si l'on fait exception de la déclaration Schuman, l'incertitude et l'imagination ont présidé aux tentatives de définition de la nature du projet communautaire : Communauté, Union, pour ce qui concerne les qualifications données par les traités, Confédération, Union d'État-nations, etc. pour les tentatives doctrinales. En vérité, un seul mot semble de nature à qualifier le projet si l'on souhaite qu'il échappe à la logique qui aujourd'hui le mine et nourrit la défiance des citoyens à son égard, c'est celui de fédéralisme. La nostalgie de la protection qu'était censée offrir la souveraineté étatique et que ne compense, ni concrètement, ni surtout symboliquement, la gestion de leurs compétences par des autorités sans réelle légitimité démocratique et évoluant dans une orgueilleuse opacité

technocratique, nourrit les crispations nationalistes et les logiques populistes. Mais tenter une qualification du projet dans une logique de refondation ne suffit pas. Encore faut-il s'interroger sur les conditions et modalités de sa réalisation et revenir sur les choix qui ont, jusqu'à présent, été faits concernant les compétences transférées, de même que sur l'architecture institutionnelle de l'ensemble et son fonctionnement.

Il importe d'abord de revenir sur le choix initial d'éluder, dans un premier temps, le transfert de compétences régaliennes. Pour Jean Monnet, c'est de la multiplication de solidarités sectorielles, au départ limitées, que devait naître une dynamique que couronnerait le transfert ultime des compétences régaliennes : défense, diplomatie, ordre intérieur, justice, pouvoir fiscal, etc., celles au travers desquelles s'exprime le plus fortement la souveraineté des États. Cette stratégie de Gulliver, censée faire basculer dans un moment ultime vers une logique souveraine le colosse communautaire solidement corseté par les solidarités qu'elle aurait créées, et tenant par ailleurs à merci des États dont l'indépendance aurait progressivement été ruinée par une politique volontariste d'harmonisation des législations, s'est avérée à l'usage profondément illusoire, dangereuse et finalement source des désillusions qui nourrissent suspicions et tentations populistes aux relents xénophobes.

Il est aujourd'hui évident que la construction européenne ne pourra trouver le souffle qui la fera sortir de la maladie de la langueur dont elle dépérit et d'aborder les défis existentiels auxquels la confrontent l'agression de la Russie contre l'Ukraine et ses possibles développements, associée à la trahison par les États-Unis des engagements souscrits lors de la signature du Traité de l'Atlantique-Nord, que si ses acteurs acceptent de placer sous une autorité souveraine les compétences nécessaires à l'affirmation de sa puissance mais aussi de sa capacité à assurer à ses ressortissants cette sollicitude et cette solidarité sans lesquelles il n'y a pas de destin commun partageable. Sans laquelle le rapport à l'autre se fait soupçonneux et la confiance dans l'action publique s'éteint.

La volonté de préserver les souverainetés nationales qui, jusqu'à présent, a fait obstacle au transfert de compétences régaliennes, n'est plus tenable. Cependant un tel transfert ne peut se faire que dans un cadre institutionnel dont les autorités disposent de la légitimité nécessaire pour assurer un exercice reconnu et accepté des compétences qui leur seront attribuées. Il n'est plus acceptable de s'en tenir à la fausse évidence derrière laquelle s'abritent les autorités communautaires, selon laquelle c'est dans les traités et seulement les traités qu'elles trouvent la légitimité nécessaire à leur action. Seule une habilitation démocratique d'essence initialement constitutionnelle est de nature à rompre les légitimes préventions qu'a fait naître et entretenu une culture technocratique trop souvent brutale pour les plus faibles. Par ailleurs, une répartition claire entre les compétences transférées à l'échelon européen et celles que les États membres conserveront doit être opérée.

A l'évidence, il est urgent de déconstruire la conviction affichée par les fondateurs de l'entreprise communautaire, et qui ne s'est jamais démentie, selon laquelle la compétence ou l'expertise valaient mieux que la légitimité. Paul Reuter, l'un des artisans majeur du plan Schuman l'a exprimé avec force : « *L'indépendance absolue*

*des gouvernements et des intérêts privés est seule compatible avec l'exercice de responsabilités spécifiquement européennes. (...) Comment construire l'Europe sans Européens, sinon en s'adressant à des personnalités indépendantes ?* »<sup>3</sup>. Mais l'Europe n'est ni un concept ni un champ d'expérience. Elle est d'abord une communauté traversée de tensions, constituée de peuples divers, porteurs d'histoires singulières, mais qui ont fait le choix de l'unité, non seulement pour clore le chapitre des querelles dont ils étaient sortis dévastés, mais également soucieux d'ouvrir une expérience de coopération qui les rendraient plus forts sous l'éclairage de principes et de valeurs dont ils avaient la conviction que la puissance émancipatrice pouvait leur conférer, sinon une portée universelle, du moins une capacité à alimenter le moteur du progrès. L'Europe n'est pas sans Européens, sa dynamique tend à les construire. Or cette construction impose la reconnaissance d'un espace de débat politique et la traduction de ce débat à la fois en terme d'institutions et de décisions.

### **Le choix de la souveraineté**

Un tel basculement est-il concevable dans le cadre des institutions telles qu'elles existent ? Ou plus exactement, dès lors que l'on accepte de poser la question de savoir si la soustraction de la politique extérieure et de défense de l'Union Européenne à une logique intergouvernementale peut se faire à 27, la réponse est clairement non. Par ailleurs, une telle réforme implique-t-elle une logique de refondation d'une telle ampleur qu'elle exige au préalable la déconstruction de ce qui existe ? La réponse est également négative. La fédéralisation de la politique de défense se fera moins par l'Union Européenne que dans l'Union Européenne, ou, plus précisément, toute refondation doit s'opérer au sein de l'Union Européenne sans nécessairement impliquer l'ensemble des États membres et sans, bien évidemment, s'inscrire dans la fausse commodité des coopérations renforcées.

Un précédent existe. Le 3 octobre 1990, un Etat, jusqu'alors souverain, devient membre de l'Union Européenne, sans avoir conclu de traité d'adhésion, simplement par la vertu de sa dissolution-intégration dans un autre État membre de l'Union Européenne. Il s'agit de la République Démocratique Allemande, le plus souvent identifiée comme Allemagne de l'Est.

Les circonstances de cet événement, aussi important par sa dimension géopolitique que par sa singularité juridique sont connues. Il s'agit de l'une des conséquences majeures de la chute du Mur de Berlin, conséquence de ce nouveau « *printemps des peuples* » rendu possible par la politique de glasnost et perestroïka courageusement conduite par Nicolas Gorbatchev. Onze mois se sont écoulés entre la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989, et la réunification allemande qui, non seulement met un terme à la partition de l'Allemagne au lendemain de second conflit mondial, mais également permet de régler deux des conséquences de la défaite de l'Allemagne restées en suspens : la signature à Moscou, le 12 septembre 1989, d'un traité de paix signé par les deux États allemands et les quatre pays vainqueurs (États-Unis,

---

<sup>3</sup> Paul Reuter : « La conception du pouvoir politique dans le plan Schuman », Revue française de sciences politiques, 1 (3), 1951, p. 256-276

URSSS, France et Grande-Bretagne) et la détermination définitive de la frontière « Oder-Neisse », séparant l'Allemagne réunifiée et la Pologne par le traité de Varsovie signé le 14 novembre 1990.

Très concrètement, cela signifie que le périmètre géographique d'exercice de la souveraineté étatique pour un État membre de l'Union relève de sa seule détermination, dès lors, bien évidemment que les variations que ce périmètre peut connaître s'opèrent de façon pacifique et sans violation des principes qui fondent l'Union. Cette variation peut s'opérer dans une logique d'extension comme l'a montré la réunification allemande ou par soustraction, comme lorsque partie du territoire d'un État accède à l'indépendance. Dans ce cas le territoire qui accède à l'indépendance perd sa qualité de membre de l'Union. La situation peut se révéler plus complexe lorsqu'un État, comme l'a décidé la Grande-Bretagne, décide de quitter l'Union et que l'une des composantes de cet État, en l'occurrence l'Écosse, souhaite y rester. La seule solution pour cette dernière est de s'engager dans une logique de sécession et, après avoir recouvré sa souveraineté internationale, faire acte de candidature à l'Union. En clair, les États membres de l'Union, parce que souverains, sont seuls en capacité de définir le territoire sur lequel s'exerce cette souveraineté et seul détenteurs du pouvoir de décider de leur adhésion à une organisation internationale ou supranationale.

Rien n'interdit à un certain nombre d'États de l'Union Européenne de décider de constituer entre eux une entité fédérale souveraine à laquelle seront dévolus les compétences relatives aux affaires étrangères et à leur défense (définition des alliances, des stratégies, des politiques d'armement, etc.) sans qu'une telle décision affecte leur participation à l'Union Européenne. L'entité ainsi créée hériterait en quelque sorte des droits dont ils disposent en qualité de membres de l'Union. L'équilibre de l'ensemble en serait nécessairement modifié, des adaptations se révéleraient nécessaires, notamment en ce qui concerne les modalités de la représentation dans les instances de décision de l'Union, mais la substance des politiques conduites par l'Union n'en serait en rien bouleversée. Les seuls aménagements d'importance à réaliser relevant de décisions prises au sein de la nouvelle entité ainsi créée.

Reste à déterminer les États susceptibles de s'engager dans cette transformation, à bien des égards révolutionnaire. Ne seraient concernés que les États respectueux des principes sur lesquels repose aujourd'hui l'Union Européenne : la démocratie, l'État de droit, le respect des libertés publiques et des minorités ; ce qui exclut tous ceux dont les gouvernements et les politiques sont affectés par des dérives populistes, comme la Hongrie, la Slovaquie ou l'Italie.

A l'évidence, le noyau dur en serait constitué par cinq des six États fondateurs de la Communauté autour du couple franco-allemand auquel pourraient s'adjoindre l'Espagne et le Portugal de même que la Pologne, le Danemark, la Suède, la Finlande et les États Baltes. L'essentiel est question de volonté. En acceptant de travailler la question de la souveraineté et de la puissance, l'Europe se mettra en situation de résoudre celle, jamais clairement posée de son identité, c'est-à-dire de son ambition. Comme le souligne David Engels : « Si l'identité européenne est assez

forte pour inspirer à ses citoyens ce sens de la solidarité qui fait la grandeur des nations dans les situations d'urgence, alors l'Union Européenne résistera à toutes les crises économiques et politiques, si énormes soient-elles. Elle en sortira sans doute matériellement appauvrie, mais elle y gagnera moralement et politiquement »<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> David Engels : « Le déclin – La crise de l'Union européenne et la chute de la République romaine » Editions du Toucan, Paris, 2012

