

# OCCASIONAL PAPERS

---

---

31

---

## ASPECTES JURIDIQUES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

*Lydia N. Pnevmticou*

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION  
INSTITUT D'ÉTUDES DE SECURITE - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

**novembre 2001**

# PUBLICATIONS OCCASIONNELLES

---

31

---

## ASPECTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

*Lydia Pnevmticou*



INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION  
INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

Novembre 2001

**ASPECTS JURIDIQUES  
DE LA POLITIQUE EUROPEENNE  
DE SECURITE ET DE DEFENSE**

*Lydia N. Pnevmticou* \*

---

\* *Lydia N. Pnevmticou*, avocate au Barreau d'Athènes, a un D.E.A. de droit international de l'Université Paris II. Elle est conseiller juridique adjoint au ministère hellénique des Affaires étrangères, Département de droit communautaire et européen. En mai et juin 2001, elle a été *Visiting Fellow* à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO.



# SOMMAIRE

<b>Préface</b>	v
<b>Résumé</b>	vi
<b>Introduction</b>	1
<b>I. L'image actuelle de la PESD</b>	4
I.1 De Cologne à Feira	4
I.2 Le Conseil européen de Nice et le Traité de Nice	6
<b>II. Les questions institutionnelles</b>	8
II.1 Nature juridique et éventuels effets de droit des Conclusions des Conseils européens	8
II.2 Questions spécifiques concernant le Comité politique et de Sécurité	14
II.3 Questions de compétences du Secrétaire général /Haut Représentant pour la PESC	16
II.4 Les relations avec les tierces parties	19
<b>Conclusion</b>	24



## PREFACE

Le texte de cette *Publication occasionnelle* a été préparé pendant le séjour de l'auteur à l'Institut d'Etudes de Sécurité en mai et juin 2001, période qui fut critique pour l'Institut, car elle a marqué sa transition de l'Union d'Europe occidentale à l'Union européenne, en tant qu'agence de cette dernière. L'auteur tient à remercier tout particulièrement Antonio Missiroli, chargé de recherche à l'Institut, qui fut son tuteur pendant cette période. La longue expérience de Antonio Missiroli dans les domaines de la sécurité et de la défense ainsi que ses remarques judicieuses lui ont toujours indiqué la voie de l'équilibre entre le raisonnement juridique pur et dur et des appréciations plus nuancées, qui conviennent peut-être mieux à l'« ambigüité constructive », caractéristique aisément attribuable à la forme actuelle de la politique européenne de sécurité et de défense.

L'auteur tient à remercier également Mme Barbara Brandtner, membre du Service juridique de la Commission des Communautés européennes, M. Renaud Dehousse, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris (Chaire Jean Monnet d'études européennes), Mme Cristina Gallach, porte-parole du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, M. Solana, M. Nicolas Kerleroux, du Service de Presse du Secrétariat général du Conseil de l'UE, M. Marc Otte, chef de la Task Force PESD de l'Unité Politique (UPPAR) du Secrétariat général du Conseil, M. Leonardo Schiavo, directeur adjoint du Bureau privé du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, M. Micail Vitsentzatos, conseiller juridique au Service juridique du Conseil de l'Union européenne, pour les clarifications précieuses qu'ils ont bien voulu apporter sur divers aspects de la PESD, pendant les discussions que l'auteur a eues avec eux ; M. Achilles Skordas, professeur agrégé de droit international à la Faculté de Droit d'Athènes, pour ses remarques de fond sur des versions précédentes de cette étude ; M. Stéphane Delory, stagiaire pendant le temps du séjour de l'auteur à l'Institut, pour ses remarques linguistiques. Un remerciement très particulier est adressé à Mme Catherine Benoit, de la Bibliothèque centrale de la Commission des Communautés européennes, pour son aide efficace à la recherche effectuée.

L'Institut n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans la présente étude, qui doivent être considérées comme propres à leur auteur lequel, d'ailleurs, est seul responsable de toute erreur ou omission.

## RESUME

Déjà lors du Traité de Maastricht, l'Union européenne se donnait pour objectif d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'« une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Cette affirmation s'est répétée depuis, non seulement dans les textes des traités subséquents, mais aussi dans les Conclusions des Conseils européens, surtout depuis le sommet de Cologne, de juin 1999.

Suite aux récents événements de New York, du 11 septembre 2001, qui ont tellement coûté à l'Amérique en vies humaines et en dégâts matériels, l'Europe s'est rassemblée aux côtés de son grand partenaire. D'autres ont choisi de participer directement aux opérations ou d'octroyer des facilités sur leur territoire, d'autres encore de proposer leurs bons offices ou d'une aide financière. Mais l'Europe en tant que telle n'est pas visible au moment de la crise ; sa politique commune de sécurité et de défense est toujours en voie de construction, en proie aux dissidences des partenaires, aux exigences du pouvoir souverain des Etats sur leurs choix en matière de politique de défense. Les efforts amorcés en 1999, à Cologne, n'ont pas encore abouti. La PESD (Politique européenne de Sécurité et de Défense) est régie par des dispositions dispersées dans des textes à caractère éminemment politique, tels les Conclusions des Conseils européens. Elle se développe en dehors des textes conventionnels, pourtant beaucoup plus précis et de nature juridique certaine. Des modifications subtiles, mais non moins sensibles, de ces textes ont lieu au fil des Conseils européens. Tout cela a, bien entendu, des répercussions sur le sentiment de sécurité juridique.

La finalité de cette étude, outre brosse l'image de la PESD et en présenter certains aspects juridiques, est de plaider pour la nécessité d'incorporer ses dispositions dans les textes conventionnels appropriés, afin de leur garantir une unicité, une meilleure qualité technique et une valeur juridique incontestable. Une PESD bien définie rendra plus clairs les droits et les obligations des Etats membres ; ce qui s'avérera nécessaire dans l'avenir, si l'on veut que l'Union ait davantage la possibilité de s'affirmer sur la scène internationale, de s'exprimer d'une seule voix et d'agir en conséquence.

## INTRODUCTION

Dire que les données de la sécurité européenne ont changé depuis la fin de la guerre froide est un lieu commun. Tout comme affirmer que les Européens avaient jusque là considéré la coopération avec les Etats-Unis comme la garantie d'une meilleure sécurité, en faisant en même temps de l'OTAN le pilier de la solidarité transatlantique et de la défense européenne. Et que, par la suite, des tentatives plus ou moins hardies ont eu lieu, dans le but de créer une identité de défense propre à l'Europe, mais toujours en étroite coopération avec l'OTAN. On sait aussi que, depuis le Conseil européen de Cologne de juin 1999, l'Europe tente de construire sa propre politique de sécurité et de défense, en essayant de garder l'équilibre entre l'utilisation des moyens de l'OTAN et le développement de ses propres moyens. Mais une nouvelle donne précipitera, peut-être, l'Europe dans la construction de ses moyens de sécurité et de défense, surtout maintenant que son ancien partenaire, la première grande puissance, l'Amérique, se trouve en état d'urgence. Après le terrible attentat qui a frappé Manhattan le 11 septembre 2001, Américains et Européens se retrouvent partenaires dans une communauté de valeurs qui ne se discutent pas<sup>1</sup>.

Analysant récemment<sup>2</sup> le type de menace qui viserait la stabilité européenne, Javier Solana a considéré que celle-ci ne proviendrait plus du risque d'une attaque massive contre l'Europe, mais d'une profusion de risques qui ne mettraient pas pour autant en péril son existence propre. De nos jours, cependant, la menace ne se retourne plus contre l'Europe ; elle a visé le partenaire intouchable, l'Amérique, sur son propre terrain.

Les attaques terroristes et la catastrophe qu'elles ont causée sur le sol même de l'Amérique constituent des avènements renversant les termes du partenariat qui existait jusque là. Dans le passé, l'Amérique était le donateur et l'Europe le partenaire qui recevait. D'ores et déjà, c'est l'Amérique qui a besoin du soutien de l'Europe ; elle ne peut plus décider ou combattre seule. Or l'Europe n'est pas encore prête à agir en commun. L'aide aux Etats-Unis, qu'elle soit militaire ou financière, vient de chacun des partenaires individuellement. Mais si l'Europe doit être visible sur la scène internationale, c'est maintenant le moment le plus opportun. Peut-être le cataclysme du 11 septembre devrait-il précipiter les Européens sur le chemin de la construction de leur propre politique commune de sécurité et de défense.

En effet, dans le cadre de l'Union européenne, diverses mutations ont eu lieu depuis 1999 dans les domaines de la sécurité et de la défense. Les Conseils européens de Cologne (juin 1999)<sup>3</sup>, d'Helsinki (décembre 1999)<sup>4</sup> et de Feira (juin 2000)<sup>5</sup> ont donné un nouvel élan

<sup>1</sup> « Les Américains : Jusqu'où les aider ? », *Le Point*, vendredi 28 septembre 2001.

<sup>2</sup> Javier Solana, « Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne », dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 442, octobre-novembre 2000, pp. 586 et ss.

<sup>3</sup> *Conseil européen de Cologne*, 3-4 juin 1999, Conclusions de la présidence, para. 55-56, Annexe III aux Conclusions de la présidence : A. Déclaration du Conseil européen, et B. Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

<sup>4</sup> *Conseil européen d'Helsinki*, 10-11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, para. 25-29 ; Annexe IV (Rapports de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant « Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » et « La gestion non-militaire des crises par l'Union européenne »). Voir surtout l'Annexe 1 à l'Annexe IV : « Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki, concernant le renforcement de la politique commune en matière de sécurité et de défense ».

<sup>5</sup> *Conseil européen de Santa Maria da Feira*, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, I.C, para. 6-12. Annexe I aux Conclusions de la présidence : « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique

au développement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD), dans le but de renforcer la Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'Union européenne. L'élément nouveau introduit par la PESD est le développement de la capacité de l'Union de décider et d'agir d'une façon autonome dans les domaines de la sécurité et de la défense, par l'intermédiaire d'une vaste gamme de moyens et d'organes, de nature aussi bien politique que militaire et ce, dans le but de la gestion des crises et du maintien de la paix.

Les mutations susmentionnées sont opérées en même temps que des actions et d'autres mutations dans le cadre de certaines organisations internationales impliquées directement dans la PESD, telles que l'OTAN et l'UEO, dont il sera fait référence ultérieurement. Elles sont incorporées dans les actes des Conseils européens. Plus spécifiquement, à part certaines références succinctes dans le corps même des Conclusions, elles figurent dans les déclarations et rapports de la présidence qui, en tant qu'annexes des Conclusions, sont approuvés par le Conseil européen. Et bien que certaines dispositions plus spécifiques et concrètes soient contenues dans des décisions du Conseil de l'Union européenne, leur corps principal se retrouve dans les Conclusions du Conseil européen. Cet organe suprême, déjà institutionnalisé par les traités, a tenu, depuis les premières années de son existence, un rôle important dans les mutations institutionnelles de la Communauté européenne. Mais son rôle a été limité à la prise des décisions politiques de principe, en laissant aux Conférences intergouvernementales qui s'ensuivraient la tâche d'opérer les modifications nécessaires aux textes<sup>6</sup>.

Concrètement, les Conclusions du Conseil européen constituent la base pour la création, parallèlement et en dehors des traités<sup>7</sup>, d'une nouvelle politique européenne commune de sécurité et de défense. Cette PECS, ou PESD, en omettant le qualificatif « commune », est servie par de nouveaux organes, dont les compétences et les relations institutionnelles avec les organes déjà existants ne sont pas toujours bien définies. La PESD introduit en outre des relations, faiblement institutionnalisées, avec des Etats tiers par rapport à l'Union européenne, ainsi qu'avec l'OTAN<sup>8</sup>. Ces relations, bien que non concrétisées par des instruments juridiques, peuvent exercer une influence certaine sur le droit positif existant.

---

européenne commune en matière de sécurité et de défense » ; Appendice 1 (« Arrangements devant être conclus par le Conseil, en ce qui concerne les modalités de consultation et/ou de participation, qui permettront aux Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE, et à d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE de contribuer à la gestion militaire des crises par l'UE ») et Appendice 2 (« Principes de consultation avec l'OTAN sur les questions militaires et recommandations sur la mise au point de modalités applicables aux relations entre l'UE et l'OTAN »), paragraphes 3 et 4.

<sup>6</sup> Voir le cas du Conseil européen de Milan, de juin 1985 ; conformément à la décision politique prise pendant celui-ci, une conférence intergouvernementale a été réunie pour élaborer l'Acte unique européen. Ce texte, consécration juridique de la réforme institutionnelle des Communautés, a reçu par la suite l'approbation politique du Conseil européen de Luxembourg, des 2 et 3 décembre 1985. Dans Béatrice Taulègne, *Le Conseil européen*, Paris, PUF, 1993, 504 p. surtout p. 455.

<sup>7</sup> Voir également Pierre Baudin, « Les aspects institutionnels de l'Europe de la défense », dans *Défense Nationale*, décembre 2000, pp. 5-21.

<sup>8</sup> Pour ce qui est des relations avec des tierces parties, celles-ci sont régies de manière de plus en plus détaillée d'Helsinki à Feira et à Nice. *Conseil européen d'Helsinki*, Annexe 1 à l'Annexe IV, *op. cit.* dans note 4, Consultation et coopération avec des pays non membres de l'UE et avec l'OTAN. *Conseil européen de Santa Maria da Feira*, Appendices 1 et 2, *op. cit.* dans note 5 ; *Conseil européen de Nice*, Annexe VI à l'Annexe VI (Arrangements concernant les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE), Annexe VII à l'Annexe VI (Arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE/OTAN), Appendice à l'Annexe VII à l'Annexe VI (Annexe aux arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE/OTAN, portant sur la mise en œuvre du paragraphe 10 du Communiqué de Washington).

Un des nouveaux organes, le Comité politique et de Sécurité intérimaire (COPSi) a été créé sur la base des Conclusions d'Helsinki. Le Conseil européen de Nice a défini le rôle, les tâches et les détails du fonctionnement du Comité politique et de Sécurité permanent (COPS). Les décisions subséquentes du Conseil qui ont constitué le COPSi et le Comité politique et de Sécurité invoquent comme base juridique diverses dispositions des traités<sup>9</sup>. Or les dispositions invoquées, d'après leur contenu, constituent plutôt une base juridique secondaire par rapport à la base juridique principale, constituée celle-ci par les prévisions correspondantes des Conclusions des Conseils européens d'Helsinki et de Nice. Les prévisions concernant les relations avec des tierces parties ne trouvent pas de base juridique dans les textes des traités. Quant aux prévisions concernant la gestion des crises par des moyens militaires et non militaires, celles-ci peuvent se baser en principe seulement sur le paragraphe 2 de l'article 17 du TUE.

Suivant les pratiques susmentionnées un problème se pose : ne s'est-il pas de cette façon opéré une modification atypique du TUE<sup>10</sup>, sans obéir à la procédure de révision fixée à l'article 48 de ce Traité ? Si l'on admet cette hypothèse, il serait peut-être utile d'examiner si les textes des Conclusions des Conseils européens, des déclarations des Etats membres et des rapports de la présidence annexés à celles-ci, dans leurs parties qui se réfèrent à la PESD, peuvent produire des effets de droit ; dans l'affirmative, l'hypothèse d'une modification informelle des traités par leur intermédiaire est confirmée. Il serait alors utile de conclure, d'un point de vue strictement juridique, de la nécessité de modifier les traités dans le sens de l'inclusion à ceux-ci des dispositions régissant la PESD.

L'éventail des questions de nature juridique posées par les textes régissant actuellement la PESD est large ; l'examen de celles-ci dans leur totalité dépasse le propos de cette étude, qui est de circonscrire l'image actuelle de la PESD et de présenter, de façon sélective, certaines questions juridiques que l'évolution des textes et des usages ont désignées comme étant des plus importantes. Il serait cependant utile d'avertir le lecteur qu'à cause des évolutions très rapides du domaine de la PESD et des nombreuses alternatives proposées, il se peut que certaines problématiques actuelles trouvent d'ici peu une solution ou même cessent d'être pertinentes. A titre d'exemple, les problèmes juridiques découlant de la solution choisie de développer la PESD en dehors des traités, en incorporant les dispositions aux textes des Conclusions des Conseils européens, disparaîtront au moment même de leur insertion dans une version modifiée des traités.

La présente étude se propose donc d'atteindre deux objectifs dans les deux parties suivantes :

- définir l'image actuelle de la PESD,
- présenter de façon sélective certaines questions institutionnelles posées par l'actuel développement de la PESD et éventuellement proposer des solutions.

---

<sup>9</sup> Articles 28, para. 1 et 25, du TUE et article 207 du TCE.

<sup>10</sup> Voir Pierre Baudin, *op.cit.* dans note 7, p. 18. La question est posée de savoir si « les chefs d'Etat ou de gouvernement ont compétence pour créer de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques au sein du Conseil, sans modifier le Traité ».

# CHAPITRE UN : L'IMAGE ACTUELLE DE LA PESD

## I.1 De Cologne à Feira

L'expression « Politique européenne commune de Sécurité et de Défense » (PECS), hérité d'une synthèse des termes « PESC », « politique de défense commune » et « défense commune » de l'article 17 paragraphe 1 du TUE, fait son apparition dans le texte des Conclusions du Conseil européen de Cologne ; il y est déclaré que les membres du Conseil européen, dans le but de voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale, ont l'intention de la doter des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une « politique européenne commune en matière de sécurité et de défense »<sup>11</sup>. Il est important de préciser que la Politique européenne de Sécurité et de Défense ayant un caractère en principe intergouvernemental, elle n'est pas une véritable politique commune au sens de celles du premier pilier, telles que, par exemple, la Politique agricole commune ou la politique commune des transports ; il serait par conséquent plus utile d'omettre le qualificatif « commune », ce qui est déjà fait dans les versions anglaise et française du terme. Quant à son contenu, les textes de Cologne n'entrent pas dans le détail et se limitent à des déclarations et à une position de certains principes directeurs, qui régissent le renforcement ultérieur de la PESD par des moyens et des organes.

Les textes d'Helsinki, par contre, sont beaucoup plus détaillés, et leurs prévisions constituent une véritable évolution. En fait, l'Annexe 1 à l'Annexe IV aux Conclusions de la présidence<sup>12</sup> prévoit la création de nouveaux organes au sein du Conseil, à savoir un Comité politique et de Sécurité permanent (COPS), qui agira sous l'autorité du Conseil, un Comité militaire (CMUE), qui tiendra un rôle consultatif par rapport au COPS, à l'Etat-major et au Conseil, et un Etat-major (EMUE) au sein des structures du Conseil, qui mettra ses compétences militaires au service de la PESD.

De ces trois organes, seul le premier a une composition politique. A partir du 1<sup>er</sup> mars 2000, des organes intérimaires<sup>13</sup> correspondants ont été constitués et ont commencé à fonctionner ; le fonctionnement réussi de ces organes, déjà annoncés par Helsinki, a été reconnu par le Conseil européen de Lisbonne<sup>14</sup>. Il a été prévu que les organes intérimaires soient remplacés en temps voulu<sup>15</sup> par les organes permanents ; en effet, le 22 janvier 2001, ont été institués, par décision du Conseil de l'UE, le Comité politique et de Sécurité, le Comité militaire de l'UE et l'Etat-major de l'UE. De ces trois organes, seul le COPS a fonctionné tout de suite après son institution en tant qu'organe permanent. Le Comité militaire n'a commencé à fonctionner que le 9 avril 2001, lorsque le Conseil a nommé son président. Quant à l'Etat-

<sup>11</sup> *Conseil européen de Cologne, op. cit.* dans note 3, Conclusions, para. 55, Annexe III, A (Déclaration), para. 1, et B (Rapport), 2, para. 1.

<sup>12</sup> *Conseil européen d'Helsinki, op. cit.* dans note 4, Annexe 1 à l'Annexe IV.

<sup>13</sup> *Décision du Conseil*, du 14 février 2000, portant création du Comité politique et de Sécurité intérimaire (2000/143/PESC/L 49/1/22.02.2000). *Décision du Conseil* du 14 février 2000 portant création de l'organe militaire intérimaire (2000/144/PESC/L 49/2/22.02.2000). *Décision du Conseil* du 14 février 2000 relative au détachement d'experts nationaux dans le domaine militaire auprès du Secrétariat général du Conseil durant la période intérimaire (2000/145/PESC/L 49/3/22.02.2000). *Décision du Conseil* du 28 février 2000 relative au statut des experts nationaux dans le domaine militaire auprès du Secrétariat général du Conseil durant la période intérimaire (2000/178/PESC/L 57/1/02.03.2000).

<sup>14</sup> *Conseil européen de Lisbonne*, 23-24 mars 2000, Conclusions de la présidence, II, para. 42-45. Rapport de la présidence pour le renforcement de la PESD, n. 6933/00.

<sup>15</sup> « (...) dès que possible après la réunion de Nice ». Voir *Conseil européen de Santa Maria da Feira, op. cit.* dans note 5, I.C, 12, et Annexe I, IV, 1b.

major, celui-ci s'est mis à fonctionner seulement le 11 juin 2001 et il est intégré au Secrétariat général du Conseil.

En ce qui concerne les relations avec l'OTAN et les pays tiers, ainsi que l'implication de ces derniers dans la PESD et surtout la gestion des crises par des moyens militaires, Helsinki tient compte des décisions de Washington, prises dans le cadre du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) au mois d'avril 1999 et confirmées pendant la session de Florence, en mai 2000<sup>16</sup>. Y sont pris en compte les engagements souscrits dans le cadre de l'OTAN, pour ce qui est de la participation des alliés européens non membres de l'Union européenne aux opérations de l'UE. Helsinki ne spécifie pas s'il s'agira d'opérations avec ou sans recours aux moyens de l'OTAN.

Pour ce qui est de cette participation, les textes de Washington posent le principe de l'association la plus étroite possible<sup>17</sup>, dont il est dûment tenu compte dans l'Annexe 1 au Rapport de la présidence sur le renforcement de la PESD. Les tiers y seront associés au moyen de structures de dialogue, de consultation et de coopération, ainsi que par la participation à des opérations avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Cette participation se réalisera au sein du Comité des contributeurs et il est prévu que les tiers y aient les mêmes droits et obligations que les Etats membres, quant à la conduite au jour le jour de l'opération<sup>18</sup>. Quant aux relations entre l'UE et l'OTAN, Helsinki<sup>19</sup> reprend les prévisions du Communiqué de Washington<sup>20</sup> concernant la consultation, la coopération et la transparence pleines.

Les deux autres principes posés par Washington, à savoir le renforcement du rôle de l'Adjoint au SACEUR (DSACEUR)<sup>21</sup> dans le cas d'une opération avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN, ainsi que la nécessité d'éviter les doubles emplois inutiles<sup>22</sup> sont dûment pris en compte par les Conclusions de Feira<sup>23</sup>. Les Conclusions d'Helsinki, au paragraphe 27, se réfèrent également à ce deuxième principe.

---

<sup>16</sup> Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle le 24 mai 2000 à Florence, *Communiqué final*, Communiqué de presse, M-NAC-1 (2000) 52, para. 27 et ss.

<sup>17</sup> *Communiqué du Sommet de Washington, Une Alliance pour le XXIe siècle*, 24 avril 1999, point 9(d) : « nous attachons la plus haute importance à veiller à ce que les alliés européens non membres de l'UE soient associés aussi pleinement que possible à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UEO (...) ».

<sup>18</sup> *Conseil européen d'Helsinki*, Annexe 1 à l'Annexe IV, *op. cit.* dans note 3, partie IV, Consultation et coopération avec des pays non membres de l'UE et avec l'OTAN, para. 1-3 et surtout 6-7.

<sup>19</sup> *Ibid.* para. 9.

<sup>20</sup> *Communiqué de Washington*, *op. cit.* dans note 17, point 9(b) : « à mesure que ce processus avance, l'OTAN et l'UE devraient assurer l'établissement entre elles d'une consultation, d'une coopération et d'une transparence effectives, en mettant à profit les mécanismes qui existent déjà entre l'OTAN et l'UEO (...) ».

<sup>21</sup> *Ibid.*, point 10 (c) : « l'identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'UE, qui renforceraient le rôle de l'Adjoint au SACEUR en lui permettant d'assurer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes (...) ».

<sup>22</sup> *Ibid.*, point 9 (c) : « nous saluons la détermination des membres de l'Union européenne comme des autres Alliés européens à prendre les mesures nécessaires pour renforcer leurs capacités de défense, en particulier pour de nouvelles missions, en évitant les doubles emplois inutiles (...) ».

<sup>23</sup> *Conseil européen de Santa Maria da Feira*, *op. cit.* dans note 5, Annexe I (Rapport), II, para. 2, quatrième tiret : (« (...) l'Organe militaire intérimaire (...) convoquera également des réunions avec le commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe et des experts de l'OTAN (...) »). Egalement : Appendice 2 à l'Annexe I (Principes de consultation avec l'OTAN), surtout 3/A/2 (Définition des objectifs de capacités) : « Ces modalités devraient permettre à l'UE de tirer parti, selon les besoins, des compétences militaires de l'OTAN, à mesure que l'UE élabore son objectif global en s'appuyant sur les contributions des Etats membres ».

Les Conclusions du Conseil européen de Feira déterminent plusieurs domaines importants pour le développement de la PESD : aspects militaires de la gestion des crises, élaboration de l'Objectif global (*Headline Goal*) et des objectifs de capacités militaires (*Collective Capability Goals*), des détails sur les nouveaux organes permanents, relations avec les Etats tiers, propositions sur les principes de consultation avec l'OTAN, nécessité ou non de modifier le Traité. Feira constate un progrès dans le fonctionnement des organes intérimaires ; mais la phase permanente et la capacité opératoire de l'UE sont des buts qui devraient être atteints le plus rapidement possible. En ce qui concerne la question de la nécessité de modification éventuelle des traités, les vues adoptées par le Service juridique du Conseil dans son avis du 8 mai 2000 sont prises en compte<sup>24</sup>.

## ***1.2 Le Conseil européen de Nice et le Traité de Nice***

Le développement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense, placé dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne et du renforcement de son influence internationale fut l'une des priorités de la présidence française, pendant le deuxième semestre de l'an 2000. Dans un document distribué par la présidence du Conseil en juillet 2000, il était affirmé que : « L'émergence d'une Europe plus forte sur la scène internationale passe par le développement de la dimension de sécurité et de défense de l'Union européenne. Dans cette perspective, la Présidence française se fixe les objectifs suivants : renforcer les capacités militaires, en concrétisant, par des engagements nationaux, les objectifs de capacité définis à Helsinki ; préparer le passage aux structures politiques et militaires définitives de l'Europe de la défense ; mettre en œuvre les décisions relatives aux relations avec l'OTAN et avec les pays tiers ; poursuivre les travaux engagés concernant le renforcement des instruments civils de gestion des crises »<sup>25</sup>.

Le fait qu'une place prioritaire soit accordée à la PESD a été reflété par le « Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense », qui constitue l'Annexe IV des Conclusions du Conseil européen de Nice<sup>26</sup>. Ce texte de grande complexité structurelle, formé par plusieurs annexes et appendices à l'Annexe principale, n'est pas de grande qualité d'un point de vue technique. En plus, le fait que la totalité du texte n'ait été communiquée au grand public que plusieurs mois après la publication des Conclusions correspondantes, et que seules certaines parties du Rapport sur la PESD aient été remises pour former des annexes aux Décisions du Conseil instituant le Comité politique et de Sécurité<sup>27</sup>, le Comité militaire<sup>28</sup> et l'Etat-major de l'Union européenne<sup>29</sup> témoigne de la réserve avec laquelle ce sujet a été

---

<sup>24</sup> *Avis du Service juridique, n. 8332/08.05.00* : « Mise en œuvre des Conclusions de la présidence du Conseil européen réuni à Cologne et à Helsinki, relatives à la politique européenne de sécurité et de défense. Nécessité ou non de modifier le Traité ».

<sup>25</sup> *Priorités de la présidence française de l'Union européenne* (1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2000), C.2. La construction de l'Europe de la défense et de la sécurité, et l'affirmation d'une politique extérieure commune.

<sup>26</sup> *Conseil européen de Nice, 7 au 9 décembre 2000*, Conclusions de la présidence, partie IV, para. 13-14, Annexe VI, Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense ; Annexe I à l'Annexe VI : déclaration d'engagement de capacités militaires, Appendice à l'Annexe I à l'Annexe VI : Réalisation de l'Objectif global. Mécanisme d'évaluation des capacités militaires.

<sup>27</sup> *Décision du Conseil*, du 22 janvier 2001, instituant le Comité politique et de Sécurité (2001/78/PESC/L 27/1/30.01.2001).

<sup>28</sup> *Décision du Conseil*, du 22 janvier 2001, portant création du Comité militaire (2001/79/PESC/L 27/4/30.01.2001).

<sup>29</sup> *Décision du Conseil*, du 22 janvier 2001, instituant l'Etat-major militaire de l'UE (2001/80/PESC/L 27/7/30.01.2001).

abordé par le Conseil européen de Nice, et du compromis auquel les partenaires ont finalement consenti.

Dans les paragraphes 13 et 14 des Conclusions, il y a seulement une courte référence à la nécessité de rendre l'Union rapidement opérationnelle au moyen d'une décision, qui sera prise à cet effet par le Conseil européen au cours de 2001. Cette finalité est répétée dans la Déclaration relative à la politique européenne de sécurité et de défense, annexée au Traité de Nice<sup>30</sup>. La présidence suédoise a été invitée à œuvrer dans cette direction, à l'aide du Secrétaire général/Haut Représentant (SG/HG).

Au Traité de Nice<sup>31</sup>, dont le processus de ratification est toujours en cours, a été annexée une Déclaration relative à la politique européenne de sécurité et de défense. Celle-ci, adoptée mais non signée par les représentants à la Conférence, constitue une annexe au Traité. Elle est la première de vingt-quatre de la même catégorie, ce qui témoigne éventuellement de son importance. Il y est précisé que, puisque l'Union européenne doit être rapidement opérationnelle dans le domaine de la PESD, et qu'une décision à cet effet sera prise au plus tard à la fin de 2001, l'entrée en vigueur du Traité de Nice ne constitue pas un préalable. Ce qui signifie, du point de vue juridique, que la capacité opérationnelle de l'Union se développera sous le régime de l'actuel Traité sur l'UE tel qu'amendé par le Traité d'Amsterdam ; et du point de vue politique, que la volonté de doter l'Union de la capacité opérationnelle existe, nonobstant la procédure lente des ratifications par les divers Etats membres. Il est à noter ici que des prévisions antérieures au référendum irlandais fixaient l'aboutissement de la procédure de ratification par tous les Etats membres à la fin de 2002<sup>32</sup>. Mais, après le refus irlandais de procéder à la ratification du nouveau Traité, son entrée en vigueur pourrait encore être différée dans le temps.

Pourtant, le Traité de Nice apporte des modifications substantielles dans le domaine de la PESD : toute référence significative à l'UEO est éliminée ; l'Union européenne sera par conséquent en mesure de développer ses propres capacités opérationnelles. Le Comité politique et de Sécurité y trouve une base conventionnelle, et donc sa place correcte dans l'édifice institutionnel des traités. Il est établi la possibilité de coopération renforcée, bien que les questions ayant des implications militaires et dans le domaine de la défense en soient pour le moment exclues. Le rôle du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC se trouve renforcé. Il faut souligner cependant que, même après les modifications apportées par le Traité de Nice, le corps principal des dispositions de la PESD reste toujours en dehors des traités, avec toutes les conséquences que cela pourrait entraîner.

---

<sup>30</sup> *Traité de Nice*, modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Acte final, Déclarations adoptées par la Conférence, Déclaration n. 1, relative à la politique européenne de sécurité et de défense. Le texte du Traité est publié dans le J.O. C80/3-87 du 10 mars 2001.

<sup>31</sup> Signé le 26 février 2001.

<sup>32</sup> « UE/Traité de Nice : le Traité est signé – MM. Chirac, Jospin, Persson et Prodi, et Mme Fontaine, souhaitent que la ratification soit achevée d'ici la fin 2002 », *Bulletin Quotidien Europe*, n. 7912, 28 février 2001.

## CHAPITRE DEUX : LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

### II.1 Nature juridique et éventuels effets de droit des Conclusions des Conseils européens

L'article 13 paragraphes 1 et 2 du TUE, en allant plus loin que les prévisions de l'article D du Traité de Maastricht<sup>33</sup>, se réfère aux compétences du Conseil européen. Cet organe suprême de l'Union européenne définit les principes et orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense et décide des stratégies communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Les principes et les orientations générales de la PESC, ainsi que les stratégies communes sont exprimés dans les Conclusions de la présidence du Conseil européen à la fin de la session semestrielle, et il est ainsi nécessaire d'adopter des actes d'application. Ces actes d'application, selon l'article 13 paragraphe 3 du TUE, revêtent la forme de décisions<sup>34</sup> du Conseil, adoptées selon les procédures du Titre V du TUE, mais aussi la forme d'actions communes<sup>35</sup> ou de positions communes.

Les Conclusions de la présidence sont habituellement accompagnées d'actes de diverses appellations, constituant leurs annexes. Et si l'on admet que les Conclusions peuvent s'analyser comme des accords interétatiques de forme simplifiée<sup>36</sup>, leurs annexes (en règle générale) en constituent des parties intégrantes, selon le droit des traités<sup>37</sup>. Ce qui signifie que les annexes empruntent la nature juridique et les éventuels effets de droit des Conclusions.

La nature et les effets juridiques des actes du Conseil européen sont des questions auxquelles les traités ne se réfèrent pas. Ces actes « apparaissant comme rebelles aux qualifications rigoureuses des juristes »<sup>38</sup>, un débat doctrinal sur leur nature juridique s'est développé. La doctrine se réfère à ces actes surtout pour souligner leur portée politique au détriment de leurs effets juridiques<sup>39</sup>, en se basant sur divers critères, auxquels il sera fait référence par la suite.

La nature juridique des actes du Conseil européen dépend de la nature de l'organe lui-même et de la multiplicité de ses fonctions. Il est admis que « le Conseil européen est une institution intergouvernementale recherchant avant tout des solutions politiques et maintenant l'intermédiaire des institutions et des procédures communautaires, pour transformer leurs décisions politiques en décisions juridiquement opérantes »<sup>40</sup>. Quand il agit dans le champ des compétences communautaires, ses actes ne relèvent pas de la classification formelle des actes

---

<sup>33</sup> *Traité de Maastricht*, art. D, para. 1 : « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales ».

<sup>34</sup> La doctrine allemande introduit le terme « Beschlüsse », décisions au sens large, visant des actes non prévus à l'article 249, ex-art. 189 TCE, qui ne doit pas être confondu avec le terme « Entscheidungen », décisions *stricto sensu*, au sens de l'art. 249 TCE. Voir Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 1997, p. 210, note 5. Les Décisions du Conseil créant les nouveaux organes intérimaires et permanents de la PESD seraient des décisions au sens large (voir notes 12 et 26-28).

<sup>35</sup> Voir par exemple l'*Action commune du Conseil*, du 17 décembre 1999, adoptée sur la base de la stratégie commune sur la Russie (1999/878/PESC/L 331/23.12.99, p. 11).

<sup>36</sup> Denys Simon, *op. cit.* dans note 34.

<sup>37</sup> Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1999. Voir para. 73, 2°, c) : « Juridiquement, les annexes font partie intégrante du traité et possèdent la même force obligatoire que ses autres éléments, à moins qu'il n'en dispose autrement (...) ».

<sup>38</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, voir p. 4.

<sup>39</sup> Béatrice Taulègne, *Le Conseil européen*, dans Ami Barav, Christian Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, Paris, 1993. Voir surtout pp. 286-287.

<sup>40</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, p. 129.

communautaires, mais il est admis qu'ils peuvent le cas échéant être porteurs d'effets juridiques. Mais quand il agit en tant qu'organe suprême de la coopération politique, il adopte des décisions à caractère politique, sans effets juridiques obligatoires, ou des positions exprimant un consensus intergouvernemental, qui peuvent s'analyser, du point de vue du droit international comme des accords interétatiques en forme simplifiée<sup>41</sup>. Du point de vue du droit communautaire, il est souligné que les actes du Conseil européen entrent dans la catégorie des actes innomés ou sui generis échappant à toute qualification unique, mais également à tout contrôle juridictionnel de la part de la Cour de Justice des Communautés européennes. Pour ce qui est plus particulièrement des Conclusions de la présidence, en tant qu'acte adopté par le Conseil européen, il est admis qu'elles peuvent comporter le cas échéant des dispositions de nature conventionnelle<sup>42</sup>.

Une partie de la doctrine admet que le caractère éminemment politique de ces actes les prive d'effets juridiques obligatoires<sup>43</sup>. Pour défendre cette thèse, divers critères sont avancés : absence de formalisme juridique, pratique non homogène dans le suivi et l'application, adoption par consensus, réserves parfois exprimées. A ces critères viennent se rajouter la généralité et le manque de précision dans l'expression des textes<sup>44</sup>.

Des thèses adverses sont également défendues :

Concernant le critère du caractère politique des actes, dont on admet la nature d'accords interétatiques de forme simplifiée, il est avancé que, d'une part il y a de très nombreux exemples de tels accords portant sur des questions politiques au moins aussi importantes que celles qui sont réglées par des traités formels et que, d'autre part, il n'existe pas de différence de nature entre l'accord de forme simplifiée et le traité formel, qui ont l'un et l'autre la même valeur obligatoire pour les Etats parties<sup>45</sup>. Il s'ensuit qu'il n'est pas exclu que les actes du Conseil européen (surtout les Conclusions en tant que positions exprimant un consensus intergouvernemental et pouvant s'analyser comme des accords en forme simplifiée) puissent avoir des effets juridiques. Mais pour mieux affirmer cette thèse, il faudra poser encore d'autres critères.

Dans le cas où l'on admet le caractère d'accord des textes en question, on pose le critère de l'intention des parties, selon lequel le caractère non obligatoire doit découler de l'intention des parties. Et lorsque cette intention n'est pas clairement exprimée, il faudra avoir recours à l'interprétation de la lettre et de l'esprit du texte, ainsi que de l'existence ou non de précision dans la rédaction. Il est admis que la précision dans la rédaction est un caractère des textes de nature obligatoire, tandis que le manque de précision et la généralité dans l'expression caractérisent les textes non obligatoires. Et dans le cas où l'intention des parties n'est pas clairement exprimée, on avance même une présomption « réfragable » de caractère obligatoire du texte<sup>46</sup>, c'est-à-dire qu'à défaut de pouvoir prouver le caractère non obligatoire, il faudra accepter son caractère obligatoire.

---

<sup>41</sup> Denys Simon, *op. cit.* dans note 34, para. 122, p. 131.

<sup>42</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, p. 125.

<sup>43</sup> Denys Simon, *op. cit.* dans note 34, para. 122. Dans le même sens, Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, pp. 132 et ss.

<sup>44</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 39. Voir p. 287.

<sup>45</sup> Nguyen Quoc Dinh, *op. cit.* dans note 37, para. 84, in fine.

<sup>46</sup> Christos Rozakis, *Les Traités internationaux*, dans Ioannou Krateros, Economides Constantinos, Rozakis Christos et Fatouros Argyris, *Droit international public. Théorie des sources*, Editions Sakkoulas, Athènes et Komotini, 1988 (en grec). Voir pp. 42- 45.

Le mode d'adoption de ces textes est également analysé. Une thèse est que le mode d'adoption par consensus, c'est-à-dire sans avoir recours à une procédure de vote, des actes du Conseil européen leur accorde un caractère « pas toujours très authentique »<sup>47</sup>, et en limite ainsi la portée. Selon cette optique, le consensus peut cacher des divergences profondes de vues ou une volonté d'éviter de traiter des sujets trop brûlants. Néanmoins, la thèse adverse est également soutenue : dans ce système de décision sans vote, le silence général témoigne de l'absence d'objection dirimante de la part des Etats membres et autorise de cette façon l'adoption du texte. Les textes adoptés par consensus ont exactement les mêmes portée et valeur juridique que si un vote était intervenu<sup>48</sup>. Par conséquent, le mode d'adoption par consensus ne paraît pas constituer un critère décisif contre l'existence d'effets juridiques.

Le critère de l'existence des réserves dans le texte a été également invoqué pour témoigner de la portée limitée des actes du Conseil européen. Les réserves témoignent du refus d'un Etat d'adhérer à l'ensemble des Conclusions ou au contraire du consentement de s'engager, mais en déclarant soit qu'il exclut de son engagement les dispositions qui ne rencontrent pas son agrément, soit qu'il entend leur prêter une signification particulière. En l'occurrence, un seul Etat membre, le Danemark, a explicitement mentionné, aussi bien dans les Conclusions d'Helsinki que dans celles de Feira et de Nice, qu'il entend rappeler le contenu du Protocole n° 5 au Traité d'Amsterdam, selon lequel ce pays ne participe pas à l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union ayant des implications en matière de défense, ni ne contribue au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures. La position exceptionnelle du Danemark n'a pas été rappelée dans les Conclusions de Cologne, peut-être à cause du caractère moins précis, par rapport aux autres, de ce texte.

Mais la formulation de réserves pourrait aussi avoir la signification inverse : d'une part le texte a une portée obligatoire pour la majorité des Etats, et d'autre part, lorsque des réserves s'appliquent à certaines des dispositions du texte, elles laissent entendre que par défaut celui-ci a une portée obligatoire<sup>49</sup>.

En ce qui concerne le critère de l'absence de formalisme juridique des actes du Conseil européen, celle-ci serait due à la présentation parfois fort sommaire des documents, l'éventuelle indisponibilité immédiate de traductions et le manque de vérifications et de révisions juridiques. A ces constatations, et pour ce qui est des textes régissant la PESD, viennent s'ajouter leur extrême complexité (corps principal des Conclusions, déclarations, rapports de la présidence, annexes au rapport, appendices aux annexes, etc.), le manque d'homogénéité terminologique, la non-utilisation de langage juridique ou même la modification soudaine de certains détails<sup>50</sup>. Cela peut donner lieu à des problèmes

---

<sup>47</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, p. 137.

<sup>48</sup> Nguyen Quoc Dinh, *op. cit.* dans note 37, para. 404, 2°, b), Le consensus. Pour un raisonnement comparable, voir : Schermers and Blokker, *International Institutional Law – Unity within Diversity*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1995. Au paragraphe 771, on lit que : « If an organization can take binding decisions by majority vote, a decision is usually as binding when adopted by consensus as when taken by majority vote ».

<sup>49</sup> Béatrice Taulègne, *op. cit.* dans note 6, p. 139.

<sup>50</sup> Par exemple, dans l'Annexe III à l'Annexe VI des *Conclusions de Nice* (Comité politique et de Sécurité), para. 2, il est stipulé que : « A cette fin, [le COREPER] est saisi en temps utile par le COPS » (dans le but d'exercer le rôle qui lui est confié par le Traité et le Règlement intérieur du Conseil). Or cette prévision plutôt mal conçue du point de vue du droit institutionnel communautaire, car les deux organes ont le même rang dans la hiérarchie institutionnelle et donc l'un ne pourrait pas saisir l'autre, est remplacée par une autre, totalement différente, lorsque ce texte devient l'Annexe de la Décision du Conseil instituant le COPS : « A cette fin il sera informé en temps utile par le COPS ». Ce qui augmente le sentiment de manque de sécurité juridique.

d'interprétation, donner l'impression de manque de sécurité juridique, et déprécier ainsi la portée des actes. Ces actes auraient alors une portée uniquement politique, ce qui les protège aussi d'un contrôle juridictionnel de la part de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Au manque de formalisme juridique vient se rajouter le critère de manque d'homogénéité quant au suivi et à l'application des actes des Conseils européens. Or cela est moins vrai quant aux Conclusions contenant les dispositions de la PESD, surtout dans les parties se référant aux nouveaux organes et, dans une moindre mesure, dans les parties traitant des relations avec les Etats tiers et l'OTAN ainsi que du développement des capacités opératoires de l'Union européenne. Ces textes, à part être précis et décisifs dans la rédaction, ont été suivis de près et appliqués dans les délais fixés.

Le paragraphe 28 des Conclusions d'Helsinki est un exemple de texte de caractère précis dans la description des objectifs et d'expression décisive. Il y est stipulé que « le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit » : déploiement de 50 000 à 60 000 hommes dans un délai de 60 jours et création de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires. La description des objectifs est moins claire pour ce qui est des relations avec les tierces parties et du mécanisme de gestion non militaire des crises. La même précision et le même caractère décisif sont constatés dans le Rapport d'Helsinki (ex : IIIe partie : Prise de décisions, para. 4, qui se réfère aux nouveaux organes), dans les Conclusions de Feira (ex : I.C, para. 8-12) et dans le Rapport de Nice (ex : II, Création de structures politiques et militaires permanentes, para. 2).

Quant à l'existence de suivi et d'application, les nouveaux organes ont été créés dans les délais fixés sous leur forme intérimaire et ont été remplacés, par la suite, par des organes permanents. En plus, les schémas de dialogue, consultation et coopération avec les Etats tiers ont bien été installés, de même que les groupes de travail pour créer des projets d'accords avec l'OTAN. On constate par conséquent que le suivi et l'application sont présents, au moins pour certaines parties des Conclusions.

Pour récapituler, aucun des critères jusqu'alors posés par la doctrine ne peut exclure que les Conclusions des Conseils européens aient des effets juridiques, même limités. Et bien que leur faiblesse réside dans leur manque de formalisme juridique, on ne peut leur nier des effets juridiques ni à cause de leur caractère politique, ni à cause de leur mode d'adoption, ni à cause de la présence de réserves. Au contraire, le caractère décisif et la précision dans l'expression, ainsi que le suivi et l'application de certaines parties des Conclusions témoignent de l'intention des parties de se lier. Et cette conclusion peut être étayée par la présomption « réfragable » de caractère obligatoire, tant que le caractère non obligatoire n'est pas prouvé.

On ne peut cependant parler que d'effets juridiques limités, concernant surtout la nature de l'Organisation et, à un degré moindre, les Etats membres. Le changement affecte tout d'abord l'Organisation dans son caractère et ses objectifs ; une nouvelle dimension, celle de la sécurité et de la défense, est en train de se développer. L'édifice institutionnel est enrichi de nouveaux organes et les compétences des organes existants sont augmentées. Des relations extérieures avec l'OTAN et avec des Etats tiers sont en train de s'établir, qui auront un effet décisif sur l'autonomie structurelle et décisionnelle de l'Union. Autrement dit, des décisions prises au sein de l'OTAN exercent une influence indubitable sur le développement de la PESD. Il en va de même pour les relations avec les Etats tiers dans la mesure où ceux-ci, suivant le principe du *fullest possible involvement* de l'OTAN, revendiquent le droit de participer à la procédure

décisionnelle de l'Union. Les effets juridiques dans le domaine de compétence des Etats membres sont beaucoup plus limités. Et, bien que les textes se réfèrent à un « droit » de tous les Etats membres de siéger au Comité des Contribuables, qu'ils participent ou non à une opération, qu'ils aient souscrit aux « engagements pris à Cologne » ou qu'ils aient affirmé leur « détermination à donner à l'UE les capacités appropriées »<sup>51</sup>, leur engagement demeure tributaire de leurs décisions souveraines<sup>52</sup>.

Une fois que l'on admet l'existence d'effets juridiques, même limités, pour les Conclusions des Conseils européens, mais affectant néanmoins la nature de l'organisation telle que définie par les traités, il convient de se demander si les Conclusions apportent bien des modifications aux traités. Et, dans l'affirmative, s'ils sont juridiquement aptes à le faire.

L'argument a été avancé par le Service juridique du Conseil que les dispositions des Conclusions régissant la PESD ne font que concrétiser les objectifs de la PESC, tels que décrits dans l'article 11 du TUE ; que ces dispositions sont la suite naturelle à donner à l'article 17 paragraphe 1 (définition progressive d'une politique de défense commune), et paragraphe 2 (mise en œuvre des missions de Petersberg), en combinaison avec les art. 11 et 13 du TUE. Que le TUE, par l'intermédiaire des prévisions des articles 11 paragraphe 1<sup>53</sup>, 13 paragraphe 1<sup>54</sup>, 17 paragraphe 1<sup>55</sup>, 17 paragraphe 2<sup>56</sup>, dote l'Union de la compétence nécessaire pour définir et mettre en place la politique qui correspond à la réalisation des missions de Petersberg.

Or les prévisions susmentionnées semblent trop générales pour constituer une base solide au saut qualitatif opéré par l'intermédiaire des nouvelles prévisions de la PESD. En fait, les prévisions des Conclusions des divers Conseils (d'Helsinki à Göteborg<sup>57</sup> en passant par Nice), et surtout de leurs annexes, ont pour objectif « de permettre à l'Union européenne 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 ». En dotant l'Union de procédures et de nouveaux organes politiques et militaires et en permettant les relations – faiblement institutionnalisées – avec l'OTAN et les Etats tiers, les dispositions régissant la PESD opèrent un saut qualitatif ; et ceci en reprenant l'acquis de la PESC et en lui accroissant considérablement le potentiel, à nos yeux au-delà des prévisions conventionnelles existantes. Il est alors possible d'envisager que par ce biais les nouvelles prévisions de la PESD aboutissent à une modification atypique des traités, sans suivre la procédure prévue à cet effet par l'art. 48 du TUE.

---

<sup>51</sup> *Conseil européen d'Helsinki, op. cit.* dans note 4, Annexe 1 à l'Annexe IV, Capacités militaires, para. 1.

<sup>52</sup> *Conseil européen de Nice, op. cit.* ; dans note 26, 7 au 9 décembre 2000, Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, Introduction, para. 2 : « L'engagement de moyens nationaux par les Etats membres dans de telles opérations (opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales) sera fondé sur leurs décisions souveraines ».

<sup>53</sup> « L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune *couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité (...)* ».

<sup>54</sup> « Le Conseil européen définit *les principes et les orientations générales* de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ».

<sup>55</sup> « 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 (...)* ».

<sup>56</sup> « Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

<sup>57</sup> *Conseil européen de Göteborg, 15-16 juin 2001. Conclusions de la présidence, V (Coopération pour la paix et la sécurité), para. 47-54. Rapport de la présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense.*

Une conception des choses opposée est exprimée par le Service juridique du Conseil, dans son avis du 8 mai 2000<sup>58</sup>, dont la conclusion<sup>59</sup> fut incorporée au Rapport de la présidence au Conseil européen de Feira.

Si l'on conclut qu'il s'est opéré de cette manière une modification atypique des textes conventionnels, est-il possible d'envisager que les Conclusions peuvent suffire pour modifier les traités ?

Le traité, texte conventionnel classique, est l'acte constitutif de l'Organisation, l'ensemble des dispositions qui régissent son organisation interne et les fonctions des organes. Pour ce qui est des conclusions du Conseil européen, il est admis que ces dispositions sont des actes *sui generis* du point de vue du droit communautaire, et en même temps des accords interétatiques de forme simplifiée du point de vue du droit international. Mais, même s'il n'y pas de différence de fond, selon la doctrine, entre le texte conventionnel classique que représente un traité et l'accord interétatique sous forme simplifiée que constituent les conclusions, il existe néanmoins une différence de type. L'acte constitutif, ou charte constitutive, de l'Organisation tient lieu de constitution (à la manière de la constitution étatique) pour cette Organisation<sup>60</sup>. Autrement dit, les dispositions de la charte constitutive sont des « règles originaires », qui prennent la plus haute place dans l'ordre juridique interne de l'Organisation<sup>61</sup>. Au contraire, les conclusions sont l'acte d'un organe, aussi hautement placé soit-il ; ils ne relèvent pas par conséquent des règles originaires de l'Organisation.

Cependant, les nouvelles dispositions de la PESD peuvent être considérées comme des règles influençant la nature même de l'Organisation, en ce sens qu'elles y opèrent une altération en développant la nouvelle dimension de la sécurité et de la défense, qui est servie par des organes non seulement politiques, mais également militaires. Elles peuvent de cette manière se placer du côté du droit originaire de l'Organisation. Il serait souhaitable, par conséquent, qu'elles soient incorporées en temps utile dans l'ensemble des règles du droit originaire de l'Organisation, c'est-à-dire dans les traités. Et ce, dans le but de servir l'unicité de l'ordre institutionnel. En plus, toute contestation en rapport à la nature juridique et aux effets de droit de ces règles serait levée, et les nécessités de formalisme juridique seraient vraisemblablement satisfaites. Ce qui permettrait à l'ensemble des dispositions de la PESD de satisfaire aussi au principe de sécurité juridique.

D'autres problèmes, plus spécifiques, font l'objet de la présente étude : des questions peuvent en effet se poser à propos du COPS, concernant son institution, ses compétences et sa position

---

<sup>58</sup> Avis du Service juridique/8332/08.05.2000.

<sup>59</sup> *Conseil européen de Santa Maria da Feira*, *op. cit.*, dans note 5. Annexe I, II.E: « La présidence a pris note de l'avis du Service juridique du Conseil, dont la conclusion est ainsi formulée : “Le Service juridique du Conseil est d'avis que les Conclusions du Conseil européen réuni à Cologne et à Helsinki relatives à la politique européenne de sécurité et de défense peuvent être mises en œuvre sans qu'il soit juridiquement nécessaire d'apporter des modifications au Traité sur l'Union européenne. Toutefois, de telles modifications seraient nécessaires si l'on entendait transférer le pouvoir de décision du Conseil à un organe composé de fonctionnaires, ou modifier les dispositions du Traité relatives à l'UEO. Par ailleurs, il appartient aux Etats membres de déterminer si les modifications au Traité seraient politiquement souhaitables ou opérationnellement opportunes” ».

<sup>60</sup> René-Jean Dupuy, *L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales*, Annuaire de l'Institut de Droit International, vol. 55, p. 257, 1973. Il est mentionné par Ignaz Seidl-Hohenveldern, « Hierarchy of Treaties », dans Klabbers-Lefebber (dir.), *Essays on the Law of Treaties. A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, M. Nijhoff, 1998, pp. 7-18.

<sup>61</sup> Jean Combacau, *Droit des organisations internationales ; Notes de cours à l'Université Paris II, 1984-1985*. Droit applicable à l'organisation : analyse de l'acte constitutif.

dans l'édifice institutionnel des traités. D'autres questions peuvent être soulevées telles que les compétences du Secrétaire général, les relations établies avec les tierces parties (OTAN, Etats tiers), voire les relations entre les nouveaux organes et le Comité des contributeurs.

## **II.2 Questions spécifiques concernant le Comité politique et de Sécurité**

### **Institution et compétences du COPS**

La création du COPS est annoncée par les Conclusions du Conseil européen de Cologne<sup>62</sup> et régie dans le détail par celles d'Helsinki<sup>63</sup>. On en trouve peu d'éléments dans les Conclusions de Feira, la référence la plus étendue étant faite dans les Conclusions de Nice. L'Annexe III à l'Annexe IV des Conclusions de la présidence adressées au Conseil européen de Nice, qui se réfère au COPS a été incorporée, en tant qu'annexe, à la Décision du Conseil du 22 janvier 2001, qui institue le COPS<sup>64</sup>. Ces références réussissent, jusqu'à un certain point, à remplir le vide laissé par le Traité d'Amsterdam, où il n'est pas fait référence à un Comité politique et de Sécurité, mais seulement à un Comité politique<sup>65</sup>, organe à compétences différentes et évidemment plus restreintes que celles du COPS.

Le Traité de Nice, par l'intermédiaire du nouvel article 25, procure une base juridique au COPS et tâche de résoudre les problèmes de compétences et de coexistence avec d'autres organes institutionnels.

Conformément à la Décision du Conseil instituant le COPS, les compétences de ce dernier sont plus étendues par rapport à celles de l'ancien Comité politique. Le rôle du COPS est important ; rôle de coordination, de consultation et de prise d'initiative en période normale, il le demeure aussi en période de crise. Il est à souligner cependant que le COPS n'est pas l'organe qui, dans le domaine de ses compétences, prendra les décisions juridiquement contraignantes ; ces décisions seront prises par les organes déjà institutionnalisés par les traités<sup>66</sup>, à savoir le Conseil, dont les travaux sont préparés par le COREPER et la Commission.

La question de la prise de décisions contraignantes par le COPS pendant une période de crise a déjà été posée auparavant. L'avis du Service juridique du Conseil<sup>67</sup>, dont la conclusion a été incorporée aux Conclusions de la présidence du Conseil européen de Feira, fait référence au COPS dans les termes suivants : « [des] modifications [au Traité sur l'Union européenne] seraient nécessaires, si l'on entendait transférer le pouvoir de décision du Conseil à un organe composé de fonctionnaires (...) ». En fait, le Traité de Nice apporte la modification nécessaire sur ce point et dès qu'il entrera en vigueur le Comité politique pourra, après autorisation du Conseil, prendre les décisions appropriées sur le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération<sup>68</sup>.

---

<sup>62</sup> *Conseil européen de Cologne, op. cit.* dans note 3. Annexe III (Prise de décisions), para. 3.

<sup>63</sup> *Conseil européen d'Helsinki, op. cit.* dans note 4 Conclusions, Annexe 1 à l'Annexe IV, n. 3 (Prise de décisions), para. 4a .

<sup>64</sup> *Décision du Conseil, op. cit.* dans note 27.

<sup>65</sup> *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne (comme modifiée par le Traité d'Amsterdam)*, Titre V, art. 25.

<sup>66</sup> *Décision du Conseil, op. cit.* dans note 27, Annexe, para. 2, deuxième phrase.

<sup>67</sup> *Avis du Service juridique, op. cit.* dans note 24.

<sup>68</sup> *Traité de Nice, op. cit.* dans note 30, art. 25, troisième paragraphe.

Le COPS est tenu informé par tous les organes impliqués à la PESD, tant principaux que subsidiaires, ainsi que par les Etats membres. Il est l'interlocuteur privilégié du SG/HR et des représentants spéciaux ; il est aussi l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD avec les Quinze et les Six, ainsi qu'avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en période normale, et tiendra un rôle important dans l'intensification des consultations avec l'OTAN et les Etats tiers en temps de crise. L'action commune du Conseil, suivant laquelle une opération sera lancée, sera fondée sur une recommandation du COPS, appuyée par un avis du Comité militaire. Le Conseil se tiendra informé sur le cours de l'opération par des rapports du COPS présentés par le SG/HR en tant que président du COPS en temps de crise<sup>69</sup>.

#### Position du COPS à l'intérieur de l'édifice institutionnel des traités

Il a déjà été mentionné que le COPS ne trouve pas en ce moment de fondement juridique dans le TUE, sous sa forme antérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Nice ; l'édifice complexe de ses compétences et relations avec d'autres organes, aussi bien anciens que nouveaux, se base sur l'Annexe de la Décision du Conseil qui l'institue. Cette situation contestable, bien que politiquement justifiée par ce qui a été décidé au sein du Conseil européen, attend sa justification juridique par le texte modifié du Traité de Nice, dès que celui-ci entre en vigueur. Mais la place du COPS dans l'édifice institutionnel des traités devra se mettre à l'épreuve de la pratique, qui seule peut faire apparaître les éventuels problèmes des relations avec les autres organes.

Les relations entre le COPS, le Comité politique (COPOL) et le Comité des Représentants permanents (COREPER) sont régies par la Décision du Conseil du 22 janvier 2001, instituant le COPS, et surtout par son Annexe. Dans le souci de concilier l'existence parallèle des deux organes, COPOL et COPS, la Décision prévoit dans son article 1<sup>er</sup> que le COPS sera la structure permanente du Comité politique. Mais un acte de droit dérivé ne peut pas modifier une disposition du Traité ; et tant que le Traité de Nice n'est pas en vigueur, le COPOL visé à l'article 25 de l'actuel TUE sera toujours en mesure d'exister et de fonctionner, composé de directeurs politiques, provenant des capitales des Etats membres. Après l'entrée en vigueur du Traité de Nice, le COPS aura la possibilité de se réunir en formation de directeurs politiques, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'Annexe de la Décision instituant le COPS. Mais, sous sa forme permanente, il sera composé de représentants des Etats membres installés à Bruxelles. Il est à noter que ces deux organes subsidiaires du Conseil, bien que présentant beaucoup de similitudes, n'en ont pas moins des différences, le COPS ayant de loin les compétences les plus importantes.

Les relations du COPS avec le COREPER pourraient néanmoins s'avérer plus complexes. Elles ne sont régies par l'Annexe de la Décision instituant le COPS que de façon élémentaire. Organes subsidiaires du Conseil tous les deux, avec une composition analogue, du moins pour ce qui est du COPS et du COREPER II, leurs compétences «s'entrecoupent», comme ils traitent tous les deux des questions politiques. Dans le cadre des Communautés, le COREPER, organe plus intégré, constitue une sorte de charnière entre les institutions communautaires et les Etats membres, en ce sens qu'il assure la représentation des positions des administrations nationales auprès de la Communauté, et des positions communautaires auprès des administrations nationales<sup>70</sup>. S'occupant de la préparation et du suivi des activités du Conseil, il est étroitement associé au processus de décision, en ce sens que les questions

---

<sup>69</sup> *Décision du Conseil, op. cit.* dans note 27, Annexe.

<sup>70</sup> Denys Simon, *op. cit.* dans note 34, para. 123, p. 131 et ss.

débatues au sein du COREPER et inscrites aux points A de l'ordre du jour du Conseil sont adoptées sans discussion par ce dernier. Le COREPER coordonne également les diverses formations et les travaux des groupes du Conseil et a le dernier mot sur les questions financières, juridiques, administratives et institutionnelles.

Les relations du COREPER avec le COPS se résument comme suit :

Le COPS a un rôle central à jouer dans la définition et le suivi de la réponse de l'Union européenne à une crise, sans préjudice des compétences du COREPER dans ce domaine<sup>71</sup> ; ces compétences justement sont à définir, peut-être à l'aide des expériences à acquérir par la pratique. Le COPS traitera des situations de crise et examinera toutes les options envisageables ; mais les décisions juridiquement contraignantes seront prises en premier lieu par le Conseil, au processus décisionnel duquel le COREPER est étroitement associé. Plus claires sont les dispositions selon lesquelles le COPS tient le COREPER régulièrement informé et le président du COPS participe aux réunions du COREPER, dans un but de coordination en situation de crise<sup>72</sup>.

Il faudrait ajouter ici que, comme le COREPER a le dernier mot sur les questions financières, juridiques, administratives et institutionnelles avant la prise de décision définitive par le Conseil, il dispose d'un éventail de compétences nettement plus large que le COPS. Le risque de conflit de compétences entre les deux organes demeure pour le moment théorique et tributaire de plusieurs facteurs : après la ratification du Traité de Nice, en période de crise, et dans le cas où il y aurait délégation de compétences du Conseil au COPS, il est possible que celui-ci revendique aussi le droit de décider sur les questions susmentionnées, qui relèvent maintenant de la compétence du COREPER. Mais cette évolution dépend largement de la décision politique qui accordera éventuellement au COPS « les moyens de ses ambitions », comme ceci est posé par le Service juridique du Conseil.

Il s'ensuit des développements précédents que les relations du COREPER avec le COPS restent toujours complexes, même après les efforts de clarification dans les textes. Cette complexité semble normale néanmoins, si l'on songe à la similitude des tâches. Reste à espérer qu'en cas de conflit de compétences, la pratique indiquera des solutions à incorporer ultérieurement dans les textes appropriés.

### ***II.3 Questions de compétences du Secrétaire général /Haut Représentant pour la PESC***

#### **Présidence du COPS**

Les compétences du SG/HR sont en principe, et de manière générale, régies par les traités<sup>73</sup>. Des références supplémentaires figurent dans les Conclusions d'Helsinki<sup>74</sup>, de Feira<sup>75</sup>, et dans

---

<sup>71</sup> *Décision du Conseil, op. cit.* dans note 27. Annexe, paragraphe premier.

<sup>72</sup> *Ibid.*, troisième paragraphe, n° 2 et (a).

<sup>73</sup> Art. 18 (para. 3) et 26 du Traité sur l'Union européenne ; art. 207 (para. 2) du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>74</sup> *Conseil européen d'Helsinki, op. cit.* dans note 4, para. 29 ; Annexe 1 à l'Annexe IV, Prise de décisions, deux derniers paragraphes ; Annexe III (Un Conseil efficace pour une Union élargie – Recommandations opérationnelles, B., Rôle du Secrétaire général/Haut Représentant dans les relations extérieures, para. 4-8, et K. Le Secrétariat général et le cadre matériel, para. 46-55).

<sup>75</sup> *Conseil européen de Santa Maria da Feira, op. cit.* dans note 5, Appendice 1 à l'Annexe I, Modalités, para. 7 b) : « Il sera pleinement tenu compte du rôle du SG/HR dans le cadre de la PESC et de la PECSD de l'UE ».

le Règlement intérieur du Conseil<sup>76</sup>. Les Conclusions de Nice n'y ajoutent aucun nouvel élément, à part la disposition qui stipule que le SG/HR peut assumer la présidence du COPS en temps de crise.

D'après les textes susmentionnés, les compétences du SG/HR sont surtout de nature consultative et subsidiaire, toujours exercées en collaboration avec la Commission des Communautés européennes ou les Etats membres, sous la responsabilité du Conseil et/ou de la présidence du Conseil. Elles ne sont autonomes que conformément aux fonctions de Secrétaire général, et seulement pour des questions de procédure.

Une des questions importantes concernant la nature des compétences du SG/HR est celle de la présidence du COPS. Que le SG/HR puisse présider le COPS, notamment en temps de crise, était une proposition adressée au SG/HR actuel, M. Javier Solana ; elle est incluse dans l'Annexe à la Décision du Conseil instituant le COPS, et témoigne de l'importance de son rôle. De toute façon, il s'agit d'une possibilité, et non pas d'un droit du SG/HR de présider le COPS. Dans son article 25 le Traité de Nice ne se réfère pas à la question de la présidence et par conséquent cette prévision ne trouve pas de base constitutionnelle.

La personne qui exercera la présidence du COPS en temps de crise sera placée sous la responsabilité du Conseil ; au cours d'une opération, le président du COPS présentera au Conseil les rapports de ce Comité<sup>77</sup>. Mais il apparaît que la fonction de président inclut des éléments d'autonomie, surtout si l'on songe au contrôle politique et à la direction stratégique d'une opération, ce que le COPS est appelé à assurer ; dans de tels cas, le Conseil détenant in fine la responsabilité, il devrait peut-être se réunir occasionnellement pour approuver les décisions du COPS. Bien sûr ces hypothèses sont exprimées avec précaution, car le fonctionnement du COPS et ses relations avec le Conseil en temps de crise n'existent encore que sur le papier, sans avoir jamais été mis à l'épreuve de la pratique.

Si l'on admet les développements précédents, la possibilité pour le Secrétaire général d'assurer la présidence du COPS en temps de crise, en sa qualité de Haut Représentant pour la PESC, se trouverait à la limite de ses compétences, qui sont de nature consultative et subsidiaire, et non pas autonomes, selon les textes susmentionnés. Le fait de lui attribuer des compétences élargies, empreintes d'une certaine autonomie, relève d'une interprétation extensive des textes, que seule la volonté politique pourrait justifier. C'est pour cette raison, peut-être, qu'il est institué la possibilité et non pas le droit du SG/HR d'assurer la présidence du COPS en temps de crise. La solution alternative serait de suivre la règle de la présidence tournante du Conseil. Cela dit, il ne faudrait pas ignorer une certaine logique, selon laquelle la règle de la présidence tournante du Conseil au cours d'une crise débutant, par exemple, un 15 décembre, non seulement ne semblerait pas assurer la gestion efficace de celle-ci, mais elle prêterait aussi plutôt à confusion, si la gestion de la crise devait être assurée par deux, voire plusieurs présidences successives. Et même la succession normale des présidences n'est pas assurée, si l'on songe au cas du Danemark qui, selon le protocole sur sa propre position<sup>78</sup>, s'abstiendra d'exercer la présidence des organes lorsque des questions ayant des implications en matière de défense seront abordées.

---

<sup>76</sup> *Décision du Conseil*, du 5 juin 2000, portant adoption de son règlement intérieur (2000/396/CE, CECA, EURATOM). JOCE, L 149/21/23.06.00. Voir surtout l'article 23.

<sup>77</sup> *Décision du Conseil*, *op. cit.* dans note 27, Annexe, n. 2, para. 7 (c), et *Traité de Nice*, art. 25, deuxième paragraphe.

<sup>78</sup> *Protocole n. 5 sur la position du Danemark*, annexe au TUE et au Traité instituant la Communauté européenne, article 6.

Sur ce point, il faut bien mentionner qu'il n'y a pas de prévision pour la suppléance du SG/HR à la tête du COPS en temps de crise ; et, dans ce cas, les règles concernant la présidence du Conseil devraient s'appliquer.

L'attribution de la fonction de président du COPS à l'actuel Secrétaire général du Conseil, qui est en même temps le Haut Représentant pour la PESC et le Secrétaire général de l'UEO, contribue, par ailleurs, à l'impression de cumul de fonctions en sa personne. D'un point de vue positif<sup>79</sup>, ce cumul faciliterait une certaine coordination et cohérence à l'intérieur du Conseil. Il assurerait une meilleure liaison entre les gouvernements nationaux, une centralisation de l'activité des représentants spéciaux et des agences spécialisées, une surveillance des travaux des nouveaux organes politiques et militaires de l'Union européenne, ainsi que la continuité bureaucratique et la visibilité politique nécessaires. Il existe également un point de vue opposé<sup>80</sup> selon lequel il y aurait un certain « élément démocratique », représenté par la présidence tournante du Conseil, et qui serait occulté par le cumul des fonctions en la personne du SG.

Il semble toutefois que l'extension des compétences du SG/HR au-delà des prévisions expresses des textes, ainsi que le développement subséquent de son rôle au moyen de mandats doivent beaucoup à l'envergure de la personnalité de son actuel titulaire, M. Javier Solana. En fait, divers mandats provenant du Conseil européen ou du Conseil Affaires générales et attribués à M. Solana lui accordent une compétence spécifique et ad hoc de médiateur pour des régions du monde en conflit, à savoir au Moyen-Orient et dans les Balkans ; ces mêmes mandats l'invitent à produire des rapports<sup>81</sup>, aussi bien individuellement qu'en collaboration avec d'autres, proposant des solutions au conflit.

Selon une source de son bureau privé, même si l'on accepte qu'il y a concentration de pouvoir en sa personne, ce fait est contrebalancé par son autorité politique et son efficacité dans la représentation de l'Union, qui contribuent à renforcer l'image extérieure de cette dernière. Selon son porte-parole, M. Solana connaît bien l'art de tenir l'équilibre parmi les partenaires et parmi les institutions communautaires en recherchant le consensus et le renforcement des institutions, en informant régulièrement toutes les parties intéressées, en soignant le lien transatlantique, en s'assurant de la connaissance de ses dossiers et en assurant vers l'extérieur l'efficacité, la coordination et la visibilité de l'Union. C'est pour cela d'ailleurs qu'a été choisi pour le poste de SG/HR, non pas un fonctionnaire de carrière, mais une personnalité politique qui saurait collaborer harmonieusement avec la présidence et le Conseil lui-même, en construisant des relations d'équilibre et de confiance.

Il n'en demeure pas moins qu'à terme, il pourrait s'avérer utile d'incorporer dans des textes juridiques les évolutions de la pratique.

---

<sup>79</sup> Antonio Missiroli, « PESC, Défense et Flexibilité ». *Cahier de Chaillot* n. 38, Institut d'Etudes et de Sécurité de l'UEO, Paris, février 2000, 57 p. Voir p. 45.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> A titre d'exemple : *Rapport sur les Balkans Occidentaux* présenté au Conseil européen de Feira par le SG/HR conjointement avec la Commission, 19-20 juin 2000. *Rapport sur le Moyen-Orient* au Conseil européen de Göteborg, 13 juin 2001. *Report of the Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee*, 30 avril 2001 (sur les actes de violence au Moyen-Orient).

## Suppléance du Secrétaire général dans ses fonctions de Haut Représentant

L'étude des compétences institutionnalisées du Secrétaire général adjoint permet d'évaluer si celui-ci peut suppléer le Secrétaire général du Conseil dans ses fonctions de Haut Représentant pour la PESC, et plus spécifiquement en tant que président du COPS. Il n'est pas fait référence à ces compétences dans le TUE, mais seulement dans le TCE<sup>82</sup> et le Règlement intérieur du Conseil<sup>83</sup>. Il découle de ces textes que le Secrétaire général adjoint a des compétences subsidiaires d'assistance seulement pour ce qui est du bon fonctionnement du Secrétariat général et du budget du Conseil. Mais il n'y a pas de prévision expresse prévoyant qu'il assiste le Secrétaire général dans ses fonctions de Haut Représentant pour la PESC. Il ne semble donc pas possible qu'il assure sa suppléance dans ces fonctions, et plus spécifiquement dans la prise de la présidence du COPS et de celle du Comité des contributeurs<sup>84</sup>. Cette lacune dans la réglementation qui concerne la représentation du SG/HR est constatée aussi par le Bureau privé de celui-ci ; un vrai problème pratique pourrait donc se présenter en cas de crise. Ainsi, si le SG/HR avait à représenter l'Union pendant une session du Conseil de sécurité des Nations unies, qui le remplacerait alors à la présidence du COPS ? Cette question se pose avec plus d'acuité si l'on songe qu'au poste de SG/HR on a préféré la nomination d'une personnalité politique d'envergure et non pas un haut fonctionnaire.

### II.4 Les relations avec les tierces parties

#### Relations entre l'UE et l'OTAN

Les relations entre les deux organisations sont essentiellement régies par les Conclusions de Feira<sup>85</sup>, celles d'Helsinki ne contenant qu'une simple référence. Le Conseil européen de Feira a proposé à l'OTAN de créer des groupes de travail ad hoc entre les deux organisations, pour chacune des questions suivantes :

- Questions de sécurité : élaborer un accord de sécurité UE/OTAN.
- Objectifs de capacités : ce groupe permettrait d'échanger des informations et de débattre de l'élaboration des objectifs de capacités. Le D-SACEUR pourrait participer à ces travaux, le cas échéant.
- Accès aux moyens de l'OTAN : élaborer un projet d'accord-cadre sur la mise en œuvre de Berlin plus, c'est-à-dire sur les modalités de l'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN, comme convenu à Washington.
- Définition d'arrangements permanents : élaborer un accord qui donnerait un aspect formel aux structures et procédures de consultation entre les deux organisations, tant en temps normal qu'en temps de crise.

Ces quatre groupes ad hoc ont bien été créés et ont poursuivi leurs travaux jusqu'à la réunion du Conseil européen de Nice, qui est entré encore plus dans le détail pour ce qui est des

---

<sup>82</sup> Traité instituant la Communauté européenne, art. 207 para. 2.

<sup>83</sup> Règlement intérieur du Conseil, *op. cit.* dans note 76, art. 23.

<sup>84</sup> *Conseil européen de Nice, op. cit.* dans note 26. Rapport de la présidence, Annexe VI à l'Annexe VI, III, C) : Comité des contributeurs, para. 6 in fine : « (...) Il est normalement présidé par un représentant du Secrétaire général/Haut Représentant ou la présidence, assisté du président du Comité militaire ou (de) son adjoint ».

<sup>85</sup> *Conseil européen de Santa Maria da Feira, op. cit.* dans note 23. Annexes aux conclusions. Appendice 2 à l'Annexe I, « Principes de consultation avec l'OTAN (...) », Sections 2 (Principes) et 3 (Questions à traiter et modalités concernant la période intérimaire, B).

relations entre les deux organisations. Des principes de coopération ont été posés : respect total de l'autonomie de l'Union européenne en matière de prise de décisions, relations fondées sur les valeurs communes, principe d'égalité, esprit de partenariat, objectifs à poursuivre tels que la consultation, la coopération et la transparence complètes et réelles, renforcement mutuel en matière de capacités. Un dialogue régulier a été établi entre les nouveaux organes de la PESD de l'Union européenne et les organes correspondants de l'OTAN, tandis qu'a été prévue la participation du D-SACEUR aux travaux en temps de crise.

Le progrès dans les travaux des quatre groupes a cependant été variable du fait de l'abstention d'un Etat membre de l'OTAN, non membre de l'UE, qui réclamait sa participation dans le processus décisionnel de l'UE en temps de crise. Partielle satisfaction étant donné sa demande pendant la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Budapest, le 29 mai 2001, le progrès dans les travaux des quatre groupes a repris. Il est prévu à Budapest<sup>86</sup> que les alliés européens puissent demander la tenue de réunions avec l'UE et soumettre des propositions à inscrire à l'ordre du jour. En plus, des consultations seront tenues entre les nouveaux organes de la PESD et les alliés européens, de façon à ce que ces derniers puissent en tirer un maximum d'avantages et y apporter une contribution efficace. Les alliés européens ont ainsi la possibilité de s'impliquer autant que possible dans le mécanisme de formation des décisions, mais pas dans le processus décisionnel lui-même, ce qui démontre la nature différente des deux organisations, l'OTAN (alliance défensive) et l'Union européenne (organisation en train de développer ses capacités opérationnelles).

#### Relations entre l'UE et les Etats tiers

Les relations de l'UE avec les Etats tiers sont actuellement tenues de manière informelle, par le moyen de diverses réunions entre leurs représentants, les groupes de travail et les nouveaux organes de la PESD. Des relations permanentes pourraient se nouer par la conclusion d'accords selon l'article 24 du TUE, entre chacun des Etats tiers et l'Union, ou même entre un ensemble d'Etats tiers et l'Union. Aussi, d'autres schémas de relations ont-ils été avancés par le Service juridique du Conseil.

Selon une de ces propositions, des relations pourraient se créer au moyen d'une « action commune-cadre ». Cette expression introduit un néologisme : en fait, les actions communes-cadres ne sont pas prévues par le Traité qui, d'ailleurs, contient très peu de détails sur la nature de ces actes. Selon le TUE, les actions communes régissent « certaines situations, où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire ». Des relations avec les tiers établies sur une base d'action commune n'auraient donc, par définition, pas de vocation de permanence ; il se peut que l'action commune soit choisie comme instrument pour régir des relations ad hoc, aux fins d'opérations spécifiquement désignées. Dans ce cas, les relations établies seraient vouées à la précarité et cesseraient en même temps que la fin de l'opération.

Il faut en outre prendre en considération un autre aspect de l'établissement des relations avec les tiers sur une base d'action commune : par dérogation au principe de prise de décision à l'unanimité, comme prévu à l'art. 23 paragraphe 1 du TUE, les décisions mettant en œuvre une action commune sont adoptées à la majorité qualifiée. Ce qui devrait être pris en compte avant l'adoption de toute décision politique sur le mode d'établissement des relations avec les Etats tiers.

---

<sup>86</sup> *Conseil de l'Atlantique Nord*, Budapest, 29 mai 2001, Communiqué final, para. 47.

Encore un autre schéma a été avancé par le Service juridique du Conseil : des relations entre l'UE et des Etats tiers seraient basées sur l'exemple de celles entre le Centre satellitaire de l'Union européenne et les Etats tiers intéressés<sup>87</sup>. Ces derniers pourraient adresser une demande d'association aux activités de la PESD, précisant qu'ils acceptent l'acquis de l'Union ; l'Union, quant à elle, leur adresserait une invitation à participer à ses activités au titre de la PESD, sous diverses conditions. La demande de s'associer et l'invitation à participer, étant deux actes unilatéraux susceptibles d'être considérés comme un « concours de volontés » entre les parties, toute la procédure s'assimilerait à la conclusion d'un accord selon le droit international classique. Mais ce type d'accord n'obéirait peut-être pas aux conditions posées par l'article 24 du Traité sur l'Union européenne.

Il est certain que le choix de l'accord selon l'article 24 du TUE comme instrument contribuerait à l'établissement de relations plus stables, et donc à une meilleure sécurité juridique. Divers types d'association entre l'UE et les tiers pourraient être créés par un accord, par exemple à la manière de l'accord d'association à l'acquis de Schengen, conclu entre le Conseil de l'UE d'une part et l'Islande et la Norvège de l'autre<sup>88</sup>. L'exemple de l'association « de type Schengen » a été avancé par le Service juridique du Conseil dans son avis du 8 mai 2000<sup>89</sup>. Il faudrait préciser dans ce type d'accord d'association la manière d'impliquer les tierces parties dans le mécanisme décisionnel.

Les consultations et la coopération dans le cadre du processus décisionnel assureraient de façon optimale aussi bien l'implication des Etats tiers que l'autonomie décisionnelle et institutionnelle de l'Union. Ce qui a été formulé par le Service juridique du Conseil<sup>90</sup>, il a été posé ensuite comme principe dans les Conclusions du Conseil européen de Nice<sup>91</sup>. Et a été souligné par le SG/HR, M. Solana, dans son intervention en tant que Secrétaire général de l'UEO devant la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'UEO, le 18 juin 2001 ; répondant à la question d'un membre de l'Assemblée, le SG/HR a ainsi précisé : « Les tiers seront impliqués le plus possible dans la PESD, on est convenu sur cela tant au sein de l'OTAN, que dans le cadre de l'Union européenne. Mais à partir du moment où une décision devra être prise, cette décision sera prise selon les règles existantes ».

#### Certains aspects du fonctionnement du Comité des Contributeurs (CC)

Une mention particulière est réservée au Comité des Contributeurs, dans la mesure où celui-ci est l'unique organe, au sein duquel le principe de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne semble être écarté. Selon les dispositions correspondantes d'Helsinki, de Feira et de Nice, que le Comité des Contributeurs est un organe ad hoc, de nature mixte (bien qu'il

---

<sup>87</sup> *Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne* (2001/555/PESC), article 2 § 3, article 4 § 1, et article 21. Voir également l'Annexe de ce document (*Dispositions sur l'association d'Etats tiers aux activités du centre satellitaire*), article 2, premier tiret et article 3.

<sup>88</sup> Cet accord a été approuvé par la *Décision du Conseil de l'UE*, du 17 mai 1999. JOCE L 176/35/10.07.99.

<sup>89</sup> *Avis du Service juridique du Conseil*, du 8 mai 2000, para. 26.

<sup>90</sup> *Ibid.*, para. 26 et note 16 : « Il s'agit plutôt d'associer pleinement les Etats ou organisations tierces aux actions et opérations décidées par l'Union dans le cadre de sa politique de défense ».

<sup>91</sup> *Conseil européen de Nice, op. cit.* dans note 26. Conclusions de la présidence, partie IV, para. 13-14. Annexe VI, Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense ; Annexe VI à l'Annexe VI : « Arrangements concernant les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'Union européenne et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE ». Principes directeurs, para. 2, troisième phrase.

puisse également être non mixte, mais formé uniquement des Etats membres de l'UE). Dans le cas d'un Comité mixte, celui-ci sera formé des Etats, tant membres de l'UE que tiers, qui participent à une opération autonome de l'Union européenne, sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Le CC sera mis en place en temps de crise, et plus spécifiquement pendant la phase opérationnelle. Les relations du CC avec les autres organes impliqués dans une opération de règlement de crise, à l'exception du COPS, nécessiteraient une réglementation ultérieure par les textes juridiques appropriés.

Les Conclusions de Nice, complétant les prévisions d'Helsinki et de Feira, régissent de façon assez détaillée le fonctionnement de cet organe.

Quant à ses compétences, le Comité des Contributeurs, après avoir été informé de façon détaillée par le commandant de l'opération, traitera de toutes les questions de gestion courante ne relevant pas de la responsabilité exclusive du commandant de l'opération. Il a le droit d'exprimer des avis et recommandations sur des éventuelles adaptations de la planification opérationnelle, des objectifs, de la planification de la fin de l'opération et du retrait des forces. Le COPS « tient compte » des vues exprimées par le CC, mais sans la clarification nécessaire, s'il les applique impérativement ou pas.

Dans une interprétation du fonctionnement du CC diffusé officieusement<sup>92</sup>, les décisions sur la gestion au jour le jour de l'opération et les recommandations sur les éventuelles adaptations de la planification opérationnelle et des objectifs devraient être adoptées par consensus (à la différence du mode d'adoption générique appliqué à la PESD, l'unanimité). Le document se réfère aux vues du CC, auxquelles le COPS doit prêter full consideration (une vive attention). Il faut espérer que la pratique clarifiera la nature des décisions et recommandations du CC ainsi que le mode de leur adoption, si les textes ne l'ont pas fait avant sa mise en place réelle.

La composition du CC est tributaire de la nature de ses fonctions. Le CC sera bien probablement un organe mixte, formé tant d'Etats membres de l'UE que d'Etats tiers, alliés européens et Etats candidats à l'adhésion à l'UE. Pour ce qui est des Etats membres il « pourra comprendre », selon l'expression de Nice, les représentants au COPS et au Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), ainsi que le Directeur de l'Etat-Major de l'Union européenne (EMUE) et le Commandant de l'opération. La présidence sera assurée par un représentant du SG/HR (ce qui présente d'ailleurs un problème, car la suppléance du SG/HR n'est pas régie par les textes), assisté du président du CMUE ou de son adjoint. La présidence devra transmettre les résultats des séances au COPS et au CMUE.

Quant à la participation aux travaux du CC, les Etats membres ont le droit d'y assister, qu'ils participent ou non à l'opération. Les Etats tiers qui contribuent à l'opération ont le droit de participer à sa gestion courante avec les mêmes droits et obligations que les Etats membres. D'un point de vue strictement juridique, on pourrait parler de dérogation au principe de l'autonomie décisionnelle et éventuellement aussi au respect du cadre institutionnel unique de l'UE, même si cette dérogation ne se fait que dans le domaine opérationnel, qui n'est d'ailleurs pas de moindre importance. On avance l'argument contraire sur ce point, à savoir qu'il est raisonnable que les Etats tiers contribuant à une opération de l'Union européenne demandent de participer au processus de prise de décision, quant à la gestion courante de celle-ci. Il pourrait être remédié à cette situation ambiguë, si les actes du CC étaient adoptés à l'unanimité et s'ils étaient de nature non contraignante. Cependant, ce qui devrait

---

<sup>92</sup> *ESDP: Implementation of the Nice Provisions on the Involvement of the Non-EU European Allies*, 29 mai 2001, sans numéro de document et sans mention de la source.

éventuellement prévaloir, en tant que considération réaliste, serait l'efficacité opérationnelle de l'Union et comment celle-ci serait le mieux servie. De toutes les façons, la direction stratégique et le contrôle politique de l'opération demeurent la tâche du COPS. Et les hypothèses de dérogation éventuelle aux principes susmentionnés seront sans doute mises à l'épreuve de la pratique.



## CONCLUSION

L'étude des évolutions actuelles de la politique européenne de sécurité et de défense a fait apparaître, au cours des deux dernières années, des modifications importantes du régime de la PESD, exerçant une influence certaine sur les fonctions et la nature même de l'Union européenne en tant qu'organisation. Ces modifications, qui renforcent la dimension de sécurité et de défense et par là le « volet » intergouvernemental de l'Organisation, la dotent également de nouveaux organes politiques et militaires, d'une capacité opérationnelle (aussi bien militaire que non militaire) et de nouvelles aptitudes dans ses relations avec l'OTAN et les Etats tiers. En l'état actuel des choses, ces modifications, incorporées dans les Conclusions des Conseils européens, n'ont pas fait partie du nouveau Traité de Nice.

Les questions juridiques posées par les évolutions de la PESD sont nombreuses. Cependant, tant les limites du temps et de l'étendue du présent travail que l'évolution des textes et des usages ont restreint le volume des questions abordées ici.

Par ailleurs, si l'incorporation des dispositions de la PESD dans les textes conventionnels, lors de leur récente modification, n'a pas été un choix explicite des Etats membres, cela peut s'expliquer par le caractère éminemment politique de ces dispositions. En fait, la mise en place progressive de la PESD signifie en même temps la mise en cause d'enjeux politiques et de facteurs financiers très importants, surtout pour ce qui est de la capacité opérationnelle de l'Union. La non-incorporation des dispositions de la PESD dans des textes à caractère contraignant permet de faire jouer ce que les partenaires appellent « l'ambiguïté constructive » ; elle permet aussi de tirer des leçons par la pratique lors de la mise en œuvre progressive de ces dispositions.

On ne peut cependant pas exclure leur incorporation à moyen terme. En fait, la non-inclusion de ces dispositions dans les traités aboutit, du point de vue du juriste, à de nombreux inconvénients : éparpillement des bases juridiques de la PESD et dérogation au principe de la simplification, risque de confusion, grande complexité institutionnelle.

Au contraire, leur incorporation ultérieure dans les traités contribuera au rassemblement des textes juridiques se référant à la PESD dans un instrument unique, et par là même à l'unicité de ceux-ci. Elle contribuera aussi à parfaire l'unité institutionnelle de l'Union qui, en dépit des nombreuses crises structurelles, a toujours été reconstituée « une fois que les craintes et les suspicions réciproques [eurent] été apaisées par la pratique »<sup>93</sup>. Elle satisfera en outre la clarté des règles, qui auront une meilleure qualité puisque rédigées correctement en termes de légistique et donc de prévisibilité et d'intangibilité, et par là l'exigence de sécurité juridique. La notion de sécurité juridique, posée dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, impose de ne modifier un acte que dans le respect des règles de compétence et de procédure. Ce qui semble pourtant être le cas pour le TUE, si l'on admet l'hypothèse de modifications informelles subies par le texte conventionnel sans que soit respectée la procédure posée par l'article 48 de ce Traité.

Enfin, l'inclusion des dispositions de la PESD dans les textes conventionnels, même en temps utile et à la lumière des expériences de la pratique, servira sans doute l'image de l'Etat de droit, qui a été depuis toujours l'un des fondements de la construction européenne.

---

<sup>93</sup> Pierre Baudin, *op. cit.* dans note 7.