

Une politique étrangère et de sécurité commune pour l'Europe

Jean-Pierre MAURY

L'Union européenne, créée par le traité de Maëstricht [11], doit — c'est l'un de ses principales ambitions — « affirmer son identité sur la scène internationale » [2]. À cet effet, le traité innove en instituant « une politique étrangère et de sécurité commune » [3]. Certes l'idée d'une organisation européenne capable d'« assurer la paix et la sécurité internationales et [de] faire obstacle à toute politique d'agression » n'est pas nouvelle [4], mais le pacte de l'Union occidentale en 1948, le projet de Communauté européenne de défense en 1952, les plans Fouchet en 1961 et 1962, qui pouvaient illustrer cette idée, d'ailleurs selon des inspirations fort différentes, ne sont pas parvenus à instituer une *défense européenne*. La réalité des rapports de force commandait, pour la plupart, de placer la sécurité de l'Europe occidentale sous la protection des États-Unis et de confier sa défense à l'Alliance atlantique et à l'OTAN.

Les bouleversements politiques et stratégiques en Europe depuis 1989 ont radicalement transformé la situation d'un continent qui s'interroge aujourd'hui sur sa *nouvelle architecture*. La disparition du pacte de Varsovie, puis la fin de l'URSS ont libéré les aspirations mal soupçonnées de certaines communautés à s'organiser de manière indépendante. À l'ordre de Yalta succède le désordre des nations et les guerres des tribus. On croyait naïvement à une Europe désormais pacifiée au sein de laquelle des peuples tout acquis à la démocratie représentative n'auraient plus de désir que pour le taux de croissance, or la décomposition frappe les ensembles plurinationaux et atteint même le corps des sociétés, dont le tissu social se désagrège. Le capitalisme à l'Est, c'est bien le contraire du communisme : hier, on ne pouvait rien acheter parce que les vitrines étaient vides, aujourd'hui, parce que ce sont les poches. À l'exubérant automne des peuples de 89 ont succédé la montée du chômage, l'inflation à deux, trois, voire quatre chiffres, le pouvoir des mafias. On avait oublié que le dégel soudain provoque la débâcle.

La fin de l'ordre de Yalta, ce n'est donc pas encore la fin de l'histoire en Europe ! Cependant les défis ont changé : à la prégnance d'une menace militaire directe mais bien maîtrisée succèdent l'incertitude devant la croissance des inégalités économiques, les mouvements de population incontrôlés et surtout l'expression belliqueuse des haines ethniques et religieuses. Comment protéger l'Europe des Douze de la contagion ? Ce fut, au lendemain de la chute du mur de Berlin, la première préoccupation des adeptes de la « petite Europe ». L'approfondissement de la construction communautaire et le développement d'une politique commune dans le domaine des relations extérieures et de la défense ont été souhaités, notamment par le président Mitterrand et le chancelier Kohl [5], au risque de provoquer une nouvelle fracture entre l'Europe des nantis et celle des indigents, entre l'Europe des blasés et celle des fanatiques, finalement entre l'Europe de l'ordre et celle des troubles. Le traité de Maëstricht apparaît ainsi comme une tentative de réponse à la fin de la bipolarité en Europe. D'ailleurs le deuxième motif du préambule se réfère explicitement à la fin de la division du continent et à « la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future ».

L'innovation, sur ce point, est triple : il s'agit d'abord d'une politique commune (PESC) substituée à la Coopération politique européenne (CPE). Celle-ci, conçue lors du sommet de La Haye [6] a été développée par les membres des Communautés européennes au cours des années soixante-dix à partir du « Rapport Davignon » [7], et inscrite dans l'Acte unique européen en 1986 [8] ; en second lieu, cette politique commune est intégrée dans le champ de la nouvelle Union européenne, alors que la CPE n'était qu'une forme de concertation intergouvernementale entre les Douze juxtaposée aux Communautés ; enfin, le domaine de la nouvelle politique commune est plus vaste : alors que l'Acte unique, six ans plus tôt, ne concernait, selon l'intitulé de son titre III, que la coopération en matière de politique étrangère, la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité » [9]. Un champ d'action élargi, des missions plus ambitieuses et de nouvelles procédures justifient le changement de dénomination.

La voie choisie à Maëstricht pour réaliser l'Union européenne devrait donc permettre aux Douze de réunir progressivement les moyens dont ils disposent, individuellement et collectivement, pour répondre à la nouvelle situation politico-stratégique de l'Europe et pour jouer un rôle plus actif sur la scène internationale où s'inscrit leur ambition de s'exprimer désormais d'une seule voix. En outre, alors que le processus d'intégration européenne touche maintenant au cœur de la souveraineté des États membres, ces perspectives concernant le développement d'une politique commune dans le domaine des relations extérieures, de la sécurité et plus tard de la défense sont essentielles pour la réalisation d'une Union dont la nature demeure ambiguë. Ainsi l'institution de la PESC conduit à s'interroger sur les fins poursuivies par les Douze.

1 / L'institution de la PESC

Concernant l'objet limité de cette étude, les dispositions contenues dans le traité de Maëstricht sont relativement brèves : — deux des onze motifs qui ont conduit les signataires à instituer une « Union européenne » ; — au titre I concernant les dispositions communes, la mention de la PESC comme moyen pour l'Union d'« affirmer son identité sur la scène internationale », ce qui est l'un des cinq objectifs de l'Union mentionnés à l'article B ; — la totalité du titre V, composé de 12 articles (J à J-11), intitulé « Dispositions concernant une politique étrangère et de

sécurité commune » ;

- à l'article P des dispositions finales, la mention de l'abrogation du titre III de l'Acte unique européen ;
- le nouvel article 228 A concernant l'embargo ;
- trois déclarations relatives respectivement aux votes, aux « modalités pratiques » et au régime linguistique dans le domaine de la PESC (déclarations numérotées 27 à 29)
- enfin une importante déclaration relative à l'UEO.

En outre, sont applicables à la PESC les dispositions des articles C, D et E concernant le cadre institutionnel unique créé par le traité, une vingtaine d'articles de la cinquième partie du traité de Rome modifié concernant les institutions de la Communauté, ainsi que, malgré l'absence de références, l'article 223 et sans doute les articles 229 et 230.

Le champ d'action de la PESC est donc plus étendu que celui de la Coopération politique européenne : outre la politique étrangère, objet de la coopération poursuivie depuis plus de vingt ans, elle inclut tous les aspects de la politique de sécurité, mais, cette innovation majeure est limitée par la création d'une catégorie particulière : « les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense ». Ainsi l'ambition du traité n'est pas la même et les compétences des organes de l'Union, ainsi que les procédures de décision, diffèrent selon que la question relève du domaine général de la PESC ou du domaine particulier de la défense.

1.1 Le domaine général de la PESC

Alors que, selon l'Acte unique, la CPE ne concernait que « les aspects politiques et économiques de la sécurité », la PESC connaît une définition plus large, répétée à l'identique dans l'exposé des motifs (alinéa 9) et à l'article J-4 : elle « inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». La phrase, prévoyant un élargissement progressif des compétences de l'Union, suggère une fusée à trois étages :

- la PESC, telle que l'organise le traité de Maëstricht, c'est le premier ;
- le second, c'est une politique de défense commune ; la mention « à terme » renvoyant à une prochaine révision du traité, d'ores et déjà envisagée pour 1996 ;
- plus tard sans doute, une défense commune pourrait s'organiser.

Le titre V du traité d'Union européenne indique les particularités du cadre institutionnel de la PESC et en précise les objectifs et les moyens. Pour l'essentiel, le texte s'attache à une minutieuse description des procédures de décision.

Les décisions concernant la politique étrangère et de sécurité commune relèvent normalement des organes de l'Union européenne, sauf pour les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense.

Le Conseil européen, réunissant les 12 chefs d'État ou de gouvernements, doit jouer dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité un rôle prépondérant. C'est à lui de définir les principes et les orientations de la politique commune, mais un appareil assez lourd est prévu pour l'assister dans la définition et la mise en œuvre de celle-ci. La présidence représente l'Union, est responsable de la mise en œuvre des actions communes, exprime la position des Douze au sein des organisations internationales. La Commission est pleinement associée aux travaux et dispose désormais explicitement du droit d'initiative au même titre que les États membres. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et par la Commission ; il est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux. Il peut aussi adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil.

C'est justement le Conseil formé des ministres des affaires étrangères qui est chargé de « la définition et de la mise en œuvre » de la PESC. La périodicité de ses réunions n'est plus fixée par le texte du traité ; c'est l'article 147 qui s'applique désormais. Le Conseil se réunit donc normalement sur convocation de la présidence, à l'initiative de celle-ci, à la demande de la Commission ou d'un État membre. Le Conseil doit se réunir dans un délai de quarante-huit heures dans les cas exigeant une décision rapide et dans un délai plus bref encore en cas de nécessité absolue.

Comme c'était déjà le cas, le comité politique, composé des directeurs politiques des différents ministères des affaires étrangères, est chargé de suivre la situation internationale ; mais son rôle est élargi, il est également chargé d'émettre des avis à l'intention du Conseil et de surveiller la mise en œuvre des décisions. Il semble substitué dans cette dernière tâche au groupe des correspondants européens [10]. Le comité politique se réunit régulièrement et ses membres demeurent en contact permanent par un réseau spécial de télécommunications. Enfin le secrétariat de la CPE doit laisser la place à une unité spécialisée au sein d'un secrétariat général du Conseil aux compétences élargies et aux effectifs accrus. La PESC implique jusqu'aux missions diplomatiques et consulaires des États membres qui doivent intensifier leur coopération, se concerter, échanger des informations et assurer le cas échéant la protection des ressortissants d'un État membre non représenté auprès du gouvernement du pays hôte (8 B).

Le texte du traité énonce les cinq principaux objectifs de la PESC :

- « La sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;
- Le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes ;
- Le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris ;
- La promotion de la coopération internationale ;
- Le développement et le renforcement de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » [11]

Ce catalogue n'appelle pas de longs commentaires. Les mêmes principes peuvent fonder une politique généreuse, respectueuse des intérêts d'autrui, comme une politique étrangère menaçante et impérialiste, s'efforçant d'exporter un modèle politique, économique et social. S'il s'agissait d'imposer, conformément aux vœux de certains de ses promoteurs, le respect des conceptions occidentales en matière d'organisation politique, au besoin par la force, en s'appuyant sur un prétendu droit

d'ingérence, la PESC s'inscrirait dans la tradition de l'impérialisme européen, libéral ou socialiste.

Le traité énonce les objectifs généraux de la politique étrangère et de sécurité commune, mais il appartient au Conseil européen de préciser les domaines auxquels elle s'appliquera. Un rapport présenté lors du Conseil européen de Lisbonne propose un cadre d'action et indique les domaines auxquels la politique commune pourrait s'appliquer d'emblée [12].

L'action commune doit être mise en œuvre « graduellement ». Le critère est l'existence d'« intérêts importants communs aux États membres ». Trois facteurs déterminant ces intérêts sont mentionnés : la proximité géographique, la mise en cause de la stabilité politique et économique d'une région, enfin la mise en danger des intérêts de sécurité de l'Union.

Une action commune est envisagée à l'égard des pays voisins de l'Union : les pays d'Europe centrale et orientale, y compris l'ex-Yougoslavie et l'ex-URSS, et d'autre part les pays d'Afrique du nord et du Proche-Orient. Pour chaque groupe de pays, le Conseil propose une ligne directrice. Par ailleurs, les relations avec les États-Unis, le Canada et le Japon devraient se développer sur la base des déclarations conjointes déjà conclues [13]. Par contre, il semble que concernant l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine, une action commune paraisse moins urgente. On peut penser que la France notamment ne souhaite pas placer ses relations avec l'Afrique francophone sous le contrôle du Conseil.

Concernant les questions de sécurité, quatre domaines devraient faire immédiatement l'objet d'une action commune. On notera que ces questions relevant des aspects politiques et économiques de la sécurité pouvaient être déjà abordées au titre de la CPE en vue de prises de position communes :

- le processus de la CSCE ;
- la politique de désarmement et de maîtrise des armements en Europe, y compris les mesures de confiance ;
- les questions relatives à la non-prolifération nucléaire ;
- enfin les aspects économiques de la sécurité, notamment le contrôle des transferts de technologies sensibles et des exportations d'armes.

Pour atteindre les objectifs de la PESC, deux méthodes sont prévues par le traité qui fixe également les obligations des États membres quant à la mise en œuvre de cette politique.

La « coopération systématique » repose sur l'information mutuelle et la concertation entre les Douze sur toute question présentant un intérêt général. Les Douze devraient par leurs actions convergentes accroître leur influence. Cette coopération doit permettre normalement d'atteindre deux types de résultats :

- La définition par le Conseil de positions communes auxquelles les États devront conformer leurs politiques nationales ;
- La coordination de l'action des Douze au sein des organisations internationales. Ainsi, les Douze ne défendent que rarement des positions communes au sein des Nations unies, la plupart du temps leurs votes se dispersent au gré des amitiés traditionnelles et des intérêts particuliers [14] ; il devrait donc en aller autrement à l'avenir.

En outre, si de façon générale les membres de l'Union doivent défendre les positions communes lors des conférences internationales et au sein des organisations internationales, une disposition concerne tout particulièrement les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies et notamment les membres permanents, c'est-à-dire la France et le Royaume-Uni. Ces deux pays s'engagent, en principe, à « défendre les positions et les intérêts de l'Union » [15]. Renonçant ainsi à l'exercice d'une diplomatie indépendante, ils seraient au sein du Conseil de sécurité les porte-parole de l'Union. La logique voudrait, à terme, qu'ils cédassent leurs places à un représentant de l'Union, ainsi que l'a déjà suggéré l'Italie alors qu'elle présidait la Communauté et la CPE [16].

La CPE a souvent permis aux Douze de réagir à l'événement, rarement de l'anticiper. « L'action commune » devrait leur permettre de dépasser ce stade en adoptant une ligne de conduite permanente sur certaines questions. La mise en œuvre d'actions communes doit s'effectuer selon une procédure définie à l'article J-3. La décision de principe relative à une action commune est prise par le Conseil à l'unanimité. Il fixe de même la portée précise de cette action, les objectifs poursuivis par l'Union, les procédures, les conditions, les moyens et éventuellement la durée de sa mise en œuvre. Maître des procédures de mise en œuvre de l'action, il peut ainsi décider des questions pour lesquelles la décision pourra être prise à la majorité qualifiée. Celle-ci implique le vote favorable de huit États exprimant 54 voix sur 76 selon la pondération habituelle, fixée à l'article 148, paragraphe 2.

Cette procédure selon laquelle on peut décider à l'unanimité de se prononcer à la majorité qualifiée a suscité des commentaires ironiques ou affligés. En réalité, il s'agit de la traduction juridique d'un principe, mentionné dans plusieurs rapports et repris à la *littera* c de l'article 30.3 de l'Acte unique, selon lequel les États membres devraient s'abstenir de faire obstacle à la formation d'un consensus lorsque l'unanimité est requise. Le même principe fait l'objet d'une déclaration particulière (n° 27) à la rédaction singulière : « Pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision. » On peut en conclure que les États *devraient* se rallier à tout projet de décision susceptible de recueillir la majorité qualifiée, donc à renoncer *de facto* à la règle de l'unanimité. Il est cependant permis de penser que cette procédure de vote ne s'appliquera qu'à des questions d'importance mineure, à l'exception, fixée par le traité, d'une décision d'embargo total ou partiel, dont il est prévu que les mesures d'application soient prises sur proposition de la Commission (228 A).

La « cohérence » de l'action de l'Union et de ses États membres a particulièrement retenu l'attention des rédacteurs du traité. Cette cohérence est d'abord attendue de la création d'un cadre institutionnel unique (art. C). Le Conseil et la Commission sont particulièrement chargés d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, c'est-à-dire de la PESC et des politiques extérieures de la Communauté, tâche qui incombait principalement à la présidence selon l'Acte unique (article 30, point 5). Elle est ensuite à la charge des États membres qui sont astreints à certaines obligations dont la portée n'est cependant pas toujours très claire. Ainsi ils doivent appuyer « activement et sans réserve » la politique de l'Union « dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ». Ils ont l'obligation de s'abstenir « de toute action contraire aux intérêts de l'Union », ce qui est bien la moindre des choses, mais aussi de toute action « susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales », notion vague qui pourrait susciter des difficultés d'interprétation.

Un État peut-il mener une action particulière sans l'accord de ses partenaires ? Des esprits malveillants ont pu arguer que M. Mitterrand, en se rendant à Sarajévo, le 28 juin dernier, au lendemain du Conseil européen de Lisbonne, avait manqué à la solidarité européenne. Mais M. Mitterrand, soulignant les limites de son initiative, a indiqué qu'il avait refusé de rencontrer à cette occasion les présidents serbe et croate ; ainsi la France n'aurait plus le droit de mener une action indépendante en

Yougoslavie [17]. De même, « les actions communes engagent les États membres », mais si un État s'est opposé à une décision prise à la majorité qualifiée, doit-il s'y conformer ? Et comment pourrait-on l'y forcer ? En ce qui concerne les mesures d'application nationales, une obligation d'information préalable pèse sur les États, qui doivent saisir le Conseil en cas de difficulté. Cependant en cas d'urgence les États peuvent agir en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune.

L'évolution par rapport à la CPE paraît trop modeste, et le compromis sanctionnant des approches bien différentes manquer d'ambition, pour ceux qui en attendent déjà la révision. Pourtant une dynamique est à l'œuvre. En revanche, le domaine de la défense, pour lequel l'unanimité demeurera la règle, ne suscitera pas les mêmes interrogations.

1.2 Le domaine particulier de la défense

En ce qui concerne les questions de défense, les divergences bien connues, entre la France et le Royaume-Uni notamment, ont conduit à l'adoption d'une formule particulièrement alambiquée. « Les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense », selon les termes de l'article J-4, alinéa 3, sont régies par des dispositions spéciales ; des précautions particulières sont prises et une procédure compliquée mise en œuvre. Ainsi une action spécifique de l'Union européenne est aujourd'hui exclue, la mise en place d'une politique de défense commune étant un objectif envisagé « à terme » non précisé, mais qui pourrait faire l'objet d'une prochaine révision. Une conférence intergouvernementale devrait être réunie à cet effet sur la base d'un rapport présenté par le Conseil au Conseil européen en 1996, terme fixé afin de tenir compte de l'échéance de 1998, date à laquelle expirera — selon les signataires [18] — le traité de Bruxelles, conclu en 1948 pour une durée de cinquante ans.

L'Union européenne, jusque là, demande en effet à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) non seulement de mettre en œuvre, mais aussi d'élaborer « les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense » (article J-4, alinéa 2). Il est précisé que la politique de l'Union européenne doit respecter les obligations qui découlent pour onze de ses douze membres de leur participation à l'Alliance atlantique et qu'elle doit être compatible avec la politique de sécurité et de défense arrêtée par celle-ci. En outre, elle doit respecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains de ses membres (on pense à la France et au Royaume-Uni, détenteurs de l'arme nucléaire), sans faire obstacle au développement d'une coopération plus étroite au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO ou de l'Alliance. C'est dire qu'il ne peut y avoir une politique de l'Union dans le domaine de la défense que non seulement si les Douze sont d'accord, mais également si les États-Unis n'y voient pas malice. C'est dire aussi que, sauf autocensure de ses membres les plus actifs, ceux-ci devraient continuer à agir dans un autre cadre que celui de l'Union.

Les Européens se donnent pour objectif de développer une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense et d'assumer des responsabilités accrues en matière de défense, mais les Douze s'avouent incapables dans l'immédiat de développer une politique de défense commune et ils confient provisoirement cette tâche à l'UEO. À cet effet, les neuf États membres de l'UEO invitent par une déclaration particulière les autres États membres de l'Union européenne à adhérer à l'UEO, ce qui devrait faciliter la prise des décisions et préparer l'absorption de l'UEO par l'Union européenne vers la fin du siècle. Une autre déclaration des neuf États qui sont actuellement membres de l'UEO ainsi que de l'Union européenne vient préciser le rôle de l'UEO et l'articulation de son action avec celles de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique.

Il s'agit à la fois d'édifier, par étapes, l'UEO en tant que « composante de défense de l'Union européenne » et de la développer en tant que « moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ». Ainsi pourrait être définie « à terme » une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance. La pérennité de cette compatibilité est donc posée en principe : l'harmonie doit régner entre les douze de l'Union, les neuf de l'UEO et les seize de l'Alliance, leurs politiques ne peuvent s'opposer. La perspective est irénique.

Des mesures sont prévues afin d'harmoniser l'administration et les méthodes de travail de l'UEO et de l'Union européenne d'une part, de l'UEO et de l'Alliance atlantique d'autre part. La présentation symétrique de ces mesures ne doit pas masquer les difficultés de mise en œuvre de certaines :

- Synchronisation des dates et des lieux de réunion ;
- Harmonisation des présidences de l'Union européenne et de l'UEO, ce qui sera difficile, les deux organisations ne comptant pas les mêmes membres ;
- « Encouragement » à une coopération plus étroite entre l'Assemblée de l'UEO (qui demeure à Paris) et le Parlement européen, coopération bien difficile jusqu'ici à mettre en œuvre, le Parlement européen admettant difficilement la concurrence de l'Assemblée de l'UEO [19] ;
- Information de la Commission sur les activités de l'UEO ;
- Concertation entre l'OTAN et l'UEO, notamment afin d'éviter tout double emploi. La première réunion entre le Conseil de l'OTAN et le Conseil de l'UEO s'est tenue à Bruxelles le 21 mai 1992 et elle a notamment envisagé de placer l'Eurogroupe de l'OTAN sous l'égide de l'UEO ;
- Coordination au sein de l'Alliance atlantique entre les États membres de l'UEO qui pourraient défendre des positions communes. C'est certainement l'objectif le plus délicat, il est clair que si les Européens adoptaient des positions communes différentes de celles des États-Unis, il s'en suivrait une crise entre l'Europe et les États-Unis qui toléreraient difficilement l'émergence d'une puissance concurrente. Mais les Britanniques et les Néerlandais notamment ne souhaitent pas en venir là.

Notons que certaines mesures sont ambivalentes. Ainsi le transfert de Londres à Bruxelles du siège du Conseil et du secrétariat général de l'UEO facilitera la coopération avec le Conseil de l'Union et son secrétariat général, mais aussi avec le secrétariat général de l'Alliance atlantique, qui, heureux hasard, siègent dans la même ville. Il en va de même pour la réorganisation du Conseil de l'UEO de manière qu'il puisse fonctionner en permanence, ce qui conduira les États à se faire représenter selon une formule dite de *double chapeau*, soit par leurs représentants permanents auprès de la Communauté, soit par leurs représentants auprès de l'OTAN. Il sera intéressant de voir quels sont les pays qui choisiront l'une ou l'autre solution.

Le développement du rôle de l'UEO dans le système de défense de l'Europe, à équidistance de l'Union et de l'OTAN, a conduit ses membres à envisager trois types de mesures : l'élargissement de l'organisation, l'extension de son rôle opérationnel,

enfin un nouveau rôle en matière d'acquisition des armements.

Concernant l'élargissement de l'UEO, trois cas sont prévus [20]. Les États membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO. à ce jour, parmi les trois États concernés, seule la Grèce a souhaité bénéficier de cette disposition [21]. Le Danemark et l'Irlande devraient obtenir le statut d'observateurs.

Les États membres de l'Alliance mais qui ne sont pas membres de l'Union européenne sont invités à devenir membres associés. Ce statut devrait donner satisfaction à la Norvège et à l'Islande, mais décevoir la Turquie qui souhaitait une adhésion pleine. L'Assemblée de l'UEO a regretté la dissociation des cas de la Grèce et de la Turquie, craignant une aggravation du conflit entre les deux pays. On notera à ce propos que la déclaration de Petersberg, publiée par le Conseil de l'UEO le 19 juin 1992, a écarté toute intervention de l'UEO dans cette hypothèse, en prévoyant que l'engagement de défense contenu à l'article V du traité de Bruxelles modifié ne saurait être invoqué en cas de différend avec un pays membre de l'OTAN. Cette déclaration modifiant l'organisation et la portée des engagements souscrits par les États signataires des accords de Paris a suscité l'ire de plusieurs des membres de l'Assemblée parmi les plus actifs, qui ont contesté la valeur juridique des mesures prises [22]. Comment une simple déclaration ministérielle pourrait-elle modifier la portée des dispositions d'un traité régulièrement ratifié ?

Les autres pays européens ne semblent pas pour l'instant devoir bénéficier d'un statut permanent. Cependant le Conseil de l'UEO a tenu le 19 juin dernier une réunion extraordinaire avec les représentants de huit pays d'Europe centrale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Tchéco-slovaquie), manifestant son souci de développer les consultations et la coopération avec ces pays afin de leur permettre de s'initier à la future politique de défense et de sécurité de l'Union européenne.

La déclaration de Maëstricht concernant le rôle opérationnel de l'UEO a été précisée et mise en œuvre par le Conseil de l'UEO [23] :

- Rencontres des chefs d'état-major deux fois par an et en cas de nécessité ;
- Installation à Bruxelles, dès le 1^{er} octobre 1992, d'une cellule de planification chargée de l'élaboration de plans pour les opérations auxquelles les forces de l'UEO pourraient participer ;
- Mise à disposition de l'UEO d'unités militaires en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO ; la décision franco-allemande de créer un corps européen est présentée par ces deux pays comme une mesure permettant de « donner à l'UEO les moyens militaires qui lui font défaut aujourd'hui » [24]. Les missions envisagées pour ces forces sont de trois types : défense des territoires des pays alliés dans le cadre de l'UEO ou de l'Alliance atlantique, maintien et rétablissement de la paix dans le cadre de l'ONU, actions humanitaires [25] ;
- Transformation de l'Institut de l'UEO, récemment créé [26], en Académie européenne de sécurité et de défense dont la mission n'est pas autrement précisée.

Enfin la déclaration relative au rôle de l'UEO mentionne « une coopération renforcée en matière d'armements, en vue de créer une agence européenne des armements ». Pour apprécier la pertinence de ce projet, il convient de rappeler qu'un Comité permanent des armements, organe subsidiaire du Conseil, créé le 7 mai 1955 afin de rechercher des solutions communes pour l'acquisition des matériels militaires, a limité ses activités à quelques études sans jamais produire aucun matériel jusqu'à sa suppression en 1989 [27]. L'Agence pour le développement de la coopération en matière d'armement créée par décision du Conseil de l'UEO en 1985 n'a jamais reçu les moyens de fonctionner avant sa suppression également en 1989 [28]. C'est le Groupe européen indépendant de programmes (GEIP), fondé en 1976 par onze membres européens de l'Alliance atlantique (actuellement 13), qui reste le seul organe compétent pour l'harmonisation des équipements militaires entre les membres européens de l'Alliance atlantique. Lors de sa réunion de mars 1992, à Oslo, le GEIP a souhaité que l'on évite tout double emploi avec d'autres organismes. Si le GEIP est prêt à développer des relations de coopération et d'information avec les organes de l'UEO, il n'est pas certain que ceux de ses membres qui ne sont pas membres de l'UEO accepteront de bon cœur de le voir s'effacer devant une agence de l'UEO.

Il s'agit en fait de savoir quelle est la structure — du GEIP ou de la Commission des Communautés — qui contrôlera le marché européen de l'armement. Le GEIP a pour objectif de favoriser la coopération entre ses membres pour la réalisation de programmes de recherche, développement et acquisition d'équipements militaires. Il devait initialement freiner le courant unilatéral de ventes d'armes américaines en Europe pour créer une « autoroute à double sens », ce qui est loin d'être encore réalisé, mais il existe un grand nombre de programmes en cours. Un plan d'action a été arrêté en 1988 avec pour objectif la création d'un « Marché européen des équipements de défense », dont les principes de transparence et de concurrence loyale ont été approuvés par les ministres le 16 novembre 1990 [29].

La Commission des Communautés pour sa part affirme sa compétence en matière de contrats publics passés par les ministères de la défense pour les produits qui ne sont pas exclusivement militaires, ce qui implique une interprétation restrictive de l'article 223 du traité de Rome [30]. Elle souhaite, avec le soutien du Parlement européen, étendre sa compétence au domaine de l'industrie de défense et au commerce des équipements militaires. Au cours des négociations sur le traité d'Union européenne, elle a proposé l'abrogation des articles 223 et 224 du traité de Rome [31]. Les Pays-Bas ont demandé l'extension du marché unique aux armes, munitions et matériels de guerre avant la fin de l'année 1997. Mais finalement les articles visés n'ont pas été abrogés, et c'est seulement la déclaration sur le rôle de l'UEO qui évoque le renforcement de la coopération en matière d'armements. Cette discrétion atteste les difficultés rencontrées dans la négociation, en raison d'abord du souci de certains pays de maintenir l'existence d'équipes de recherche nationales, les technologies et le savoir-faire dans des domaines stratégiques ou tout simplement de préserver l'emploi dans un secteur industriel en pleine restructuration, mais surtout de la prépondérance des États-Unis qui tend à se renforcer sur le marché des armements, comme en témoignent les récents succès remportés par les Américains à la suite de la guerre du Golfe, et notamment en Europe.

L'institution de procédures précises permettant aux Douze d'élaborer et de mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune ne doit pas susciter trop d'illusions. Les engagements souscrits à Maëstricht ne seront tenus que si les intérêts communs sont suffisamment importants et l'emportent sur les forces de dissociation. La dynamique de la construction européenne se heurte à un contexte politico-stratégique qui ne semble pas favorable pour inciter les puissances européennes majeures à renoncer à toute politique étrangère indépendante et à envisager de confier leur défense à une Union dont la création paraît aujourd'hui destinée à encadrer la réunification allemande, à conjurer la montée des nationalismes à l'est de l'Europe et à protéger l'ouest de la contagion, mais dont les fins demeurent encore incertaines.

2 / Les fins de la PESC

Il est clair que l'articulation, ou l'opposition, entre défense nationale et défense européenne est au cœur de la problématique suggérée par l'extension de la construction européenne aux questions de défense. L'autonomie stratégique affirmée par la France depuis les initiatives décisives du général de Gaulle doit-elle être remise en cause ? C'est l'impression que provoquait le président Mitterrand en s'interrogeant le 10 janvier 1992 sur une doctrine nucléaire européenne et sur l'avenir de la politique de défense française [32]. Celle-ci doit-elle s'effacer au profit d'une politique de défense européenne, définie en commun, qui affirmerait l'autonomie de l'Europe occidentale par rapport à l'Alliance atlantique, dont la mission se serait achevée avec la disparition de l'ennemi qui avait suscité sa création ?

Si la PESC, indiscutablement, va au-delà de la CPE dont elle reprend l'acquis en ajoutant des objectifs et des moyens nouveaux, mieux en dégagant une perspective, on reste avec le titre V du traité de Maëstricht dans la logique d'une coopération intergouvernementale, mais la voie est doublement ouverte d'une part pour un élargissement de la politique étrangère de l'Union à de nouveaux domaines, d'autre part, avec prudence, pour des décisions prises malgré l'abstention sinon le désaccord de certains membres sur les modalités d'action. Selon le Conseil européen lui-même, il s'agit d'un « saut qualitatif ».

Le gradualisme habituel à la construction communautaire s'applique à la PESC, puisque le traité ne donne pas une liste limitative des domaines concernés. On peut donc penser que le champ de la PESC recouvrant initialement celui de la CPE s'élargira selon que s'approfondira l'accord entre les membres de l'Union. À terme, on pourrait parvenir à un transfert général à l'Union de la compétence internationale des États membres. Toutefois, le traité définit essentiellement des procédures, et un accord sur les problèmes à traiter ne préjuge pas d'un accord sur le fond, encore faut-il que la convergence des analyses sur la situation politico-stratégique de l'Europe permette l'élaboration d'une stratégie commune. De même, l'accord réalisé sur le traité d'Union européenne ne révèle pas entièrement la nature de la construction conçue par ses architectes et on peut faire plusieurs lectures de Maëstricht.

2.1 Une stratégie commune pour l'Europe

Il est évident que la sécurité du continent ne peut manquer d'être affectée par les bouleversements politico-stratégiques qui se sont produits depuis 1989. La sécurité de l'Europe occidentale reposait sur l'engagement américain, mais l'objectif de l'Alliance atlantique était de faire face à la menace soviétique. Peut-elle survivre alors que, pense-t-on, les menaces de conflits mondiaux ont disparu, ainsi que le confirme le ministre américain de la défense [33] ? M. Gorbatchev aurait-il réussi à priver l'Occident d'ennemi ?

Tant dans le cadre de l'Alliance atlantique que pour la mise au point éventuelle d'une stratégie européenne autonome, on doit d'abord analyser les menaces ou les risques et les moyens d'y faire face ou de les réduire. Cependant la définition d'une stratégie de défense implique d'anticiper le contexte international dans dix ou vingt ans, ce qui est bien plus difficile aujourd'hui qu'hier où il suffisait, semblait-il, d'envisager le prolongement des antagonismes existants. La tentation est grande de justifier le maintien des postures en vigueur en actualisant simplement le discours.

La menace d'une agression massive dirigée contre l'ensemble des pays d'Europe occidentale, hier prédominante mais maîtrisée grâce à l'existence de l'Alliance atlantique et à la stratégie de dissuasion, a aujourd'hui disparu. Cependant la dissolution de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie provoque des instabilités et des tensions, entraîne la multiplication des conflits et même des guerres de faible intensité (Yougoslavie, Arménie, Géorgie, Moldavie, en attendant pire peut-être) qui affectent la stabilité du continent européen, jusqu'ici protégé par l'intensité même de la confrontation majeure entre l'Est et l'Ouest.

Par ailleurs les intérêts de sécurité des pays d'Europe occidentale peuvent être affectés par le développement des potentiels militaires au Proche et au Moyen-Orient comme au sud de la Méditerranée. On s'inquiète désormais des ventes incontrôlées d'armement par les républiques ex-soviétiques, de la fuite des savants et techniciens sans emploi qui pourraient contribuer à la diffusion des technologies à usage militaire les plus dangereuses, du rôle des mafias, voire de la création d'entreprises privées et confidentielles spécialisées dans l'exportation des technologies sensibles ou la récupération et la vente de matériaux nucléaires. Le risque de prolifération nucléaire et le développement des engins balistiques, de même que les menaces de rupture des approvisionnements en ressources vitales et le risque terroriste doivent être pris en considération.

C'est la prolifération nucléaire qui semble susciter le plus d'inquiétude. Elle constituerait, selon certains, le risque majeur pour la sécurité mondiale. L'arme nucléaire changerait même de nature selon son détenteur, et l'acquisition de l'arme nucléaire par Saddam Hussein aurait pu « affaiblir la légitimité de notre propre dissuasion » [34]. L'argument relatif à la différence de nature de l'arme selon l'identité de celui qui la possède était naguère utilisé par les Soviétiques à l'encontre des Américains (on parlait alors de « bombe impérialiste »), puis par les Américains qui craignaient le perturbateur français. Il est aujourd'hui piquant de le voir employé à l'encontre des pays du Sud, comme si le seul altruisme avait jusqu'ici motivé l'acquisition de l'armement nucléaire. Il est dans la logique des rapports de force que ceux qui détiennent une technologie de pointe et une arme jugée décisive préfèrent en conserver le monopole. Il faut cependant admettre que la prolifération nucléaire, avec la banalisation de ce type d'armement, accroît, presque mécaniquement, les risques d'emploi de l'arme nucléaire au détriment des stratégies d'évitement.

Le concept de *sanctuarisation agressive* permettrait de caractériser la situation d'un pays (on donne l'Irak en exemple) qui se doterait d'armes nucléaires non pour se défendre mais pour « couvrir une aventure » [35]. En réalité, l'acquisition d'armes nucléaires par de nouveaux États se traduirait par un affaiblissement de la capacité d'intervention des grandes puissances et d'abord des États-Unis [36]. Le statut des actuelles puissances nucléaires montre que l'acquisition d'armes

nucléaires permet de prétendre à un statut international éminent et de garantir une capacité d'intervention accrue à l'intérieur d'une zone d'influence plus ou moins étendue.

Le nouveau contexte international autorise une réduction des forces nucléaires et classiques, mais il impose une redéfinition des stratégies et des postures de chaque pays comme de l'Alliance atlantique. Par ailleurs, la volonté de développer une identité européenne de défense conduit à envisager une mise en commun de certains moyens d'action et à élaborer à cet effet des concepts dont la clarté n'est pas toujours la qualité première.

Pour préserver la paix et prévenir toute forme de coercition, les alliés atlantiques privilégiaient la stratégie de dissuasion fondée sur d'importants moyens nucléaires, mais il est difficile d'imaginer aujourd'hui, ainsi que le confie le ministre britannique de la défense, un scénario réaliste dans le cadre duquel l'emploi des armes nucléaires pourrait être envisagé et la stratégie de dissuasion s'avérerait pertinente [37]. Le développement d'une défense antimissile apparaît aujourd'hui comme la seule réponse appropriée à la réalité de la prolifération balistique. Les moyens d'intervention rapide et de projection à distance peuvent être jugés plus adaptés aux hypothèses de crise et aux situations de maintien ou même d'imposition de la paix, dans le cadre ou non de l'ONU, que l'on semble privilégier actuellement.

Les initiatives américaines qui ont conduit à l'adoption du nouveau programme de l'OTAN montrent que les États-Unis, même s'ils ont l'intention de réduire leurs forces stationnées en Europe, ne se désintéressent pas de la sécurité du continent. L'adoption d'un nouveau concept stratégique [38], la déclaration de Rome [39], la création d'une Force de réaction rapide et surtout celle du Conseil de coopération nord-atlantique « de Vancouver à Vladivostok » (COCONA), associant aux membres de l'Alliance les pays d'Europe centrale et orientale, y compris les républiques de l'ex-URSS, traduisent clairement l'intention de préserver leur influence et, si nécessaire, d'étendre les possibilités d'intervention de l'OTAN au-delà de la zone qui lui était jusqu'ici impartie [40].

L'importante diminution annoncée des capacités nucléaires stratégiques et sous-stratégiques prépare la réalisation de l'option *triple zéro* pour les moyens nucléaires basés sur le sol européen, où ne devraient bientôt plus subsister que les engins stratégiques français et ex-soviétiques. Le lien nucléaire entre l'Europe et l'Amérique du Nord serait alors constitué par des avions à double capacité et, en cas de crise, des systèmes navals. Conformément au traité de Washington de 1987 sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), l'année 1991 a vu l'élimination des *Pershing II* et des missiles de croisière sol-sol. En outre le président Bush a annoncé le 27 septembre 1991 le retrait de l'artillerie à capacité nucléaire et des missiles *Lance*. Le président Gorbatchev, répondant à cette initiative le 5 octobre suivant, annonçait l'élimination des missiles *Scud B*, *Frog* et *SS 21* (soit 3130 têtes nucléaires alors déployées) ainsi que de l'artillerie nucléaire [41]. La France pour sa part a renoncé au déploiement du *Hadès*.

De même, la réduction des forces classiques, couvertes par le traité de Paris du 19 novembre 1990, est engagée. Le maintien d'un dispositif lourd de défense linéaire du territoire au centre de l'Europe ne se justifie plus. Par contre la maîtrise des lignes de communication, ainsi que la mobilité et la souplesse d'emploi de forces terrestres plus réduites deviennent indispensables afin de permettre un renforcement rapide des moyens disponibles sur le théâtre d'une crise. Les mêmes moyens pourraient être employés, avec un statut différent, hors du territoire de l'Alliance, notamment pour des missions autorisées par l'ONU. La création de forces multinationales devrait renforcer la cohésion entre les membres de l'Alliance. L'OTAN, en décidant la création d'une force multinationale de réaction rapide [42], a, en quelque sorte, devancé l'UEO.

En Europe occidentale, cinq pays disposent, semble-t-il, d'une force de réaction rapide (France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne et Italie). La France souhaitait la création d'une force purement européenne, exprimant l'identité européenne en matière de défense et placée éventuellement sous commandement de l'UEO. Le gouvernement britannique a suggéré la création d'une force ambivalente capable d'agir dans le cadre de l'OTAN et, hors zone, pour le compte de l'UEO ou de l'ONU. C'est ainsi que le président Mitterrand a obtenu l'accord du chancelier Kohl pour la création d'un corps d'armée franco-allemand, présenté comme le noyau d'un corps européen qui pourrait être assigné à l'UEO [43]. Mais toutes les ambiguïtés ne sont pas levées puisque les forces allemandes affectées à ce corps d'armée sont normalement assignées à l'OTAN et que par ailleurs elles ne peuvent intervenir hors zone. Ainsi l'Allemagne a conclu un engagement qu'elle ne peut tenir en raison de sa constitution et la France s'est liée à des troupes de l'OTAN, alors qu'elle refuse de discuter de plans communs de défense dans ce cadre.

La perspective d'une défense commune intégrée implique en effet un accord sur les concepts d'emploi des forces et une harmonisation des armements et des équipements, ce qui pose pour la France le triple problème de l'avenir de sa stratégie autonome, de sa force de dissuasion et de son industrie nationale d'armement. C'est ainsi que l'on voit réapparaître dans la confusion le concept de *dissuasion conventionnelle* applicable à des forces européennes intégrées ou celui de *dissuasion élargie* à propos des forces nucléaires française et britannique. La politique de défense européenne s'organiserait à l'avenir autour de l'arme nucléaire, mais, en attendant, les deux pays, considérés comme les mandataires de l'ensemble, accorderaient leur garantie nucléaire à leurs partenaires de l'Union. Reste à savoir si les Français et les Britanniques qui ont assumé le coût de l'armement nucléaire pousseront l'abnégation jusqu'à céder aux Allemands et aux Italiens les technologies acquises, et à quel prix.

L'acceptation de la dissuasion élargie impliquerait immédiatement pour la France une révision drastique des concepts de défense et son ralliement à des concepts dont l'école stratégique française a dénoncé la vacuité, l'illusion, voire le danger [44]. Il s'agit évidemment d'abolir la coupure introduite dans l'espace stratégique européen par l'existence des forces nucléaires françaises. Jusqu'ici la France, par solidarité, accepte de participer à la bataille classique, mais refuse l'idée de bataille nucléaire et escompte, grâce à ses moyens stratégiques, dissuader quiconque de s'en prendre à ses intérêts vitaux. On ne joue pas l'existence de la nation pour assurer la sécurité de l'un des alliés, la sanctuarisation du territoire national ne peut être étendue de manière crédible sous prétexte de contiguïté géographique ou de proximité politique, car *le sujet* et *l'enjeu* ne sont plus alors une seule et même chose [45]. Ainsi, la dissuasion élargie implique une riposte adaptée à l'ampleur de l'agression, c'est-à-dire l'acceptation d'une bataille nucléaire limitée et le risque de l'escalade. La *riposte adaptée* de l'OTAN signifiait que l'on n'allait pas risquer New York pour sanctionner le franchissement de l'Elbe par une division soviétique. Aujourd'hui comme hier, il ne s'agirait que d'envisager la possibilité d'une bataille nucléaire limitée, détruisant les territoires et les populations censément protégées, tandis que les territoires des puissances nucléaires, malgré le risque d'escalade, demeurent mutuellement sanctuarisés. La dissuasion élargie consiste toujours à dire à un agresseur éventuel que l'on préfère détruire l'objet qu'il convoite plutôt que de le lui laisser acquérir. Il n'est pas certain que les bénéficiaires soient enchantés de la garantie

qui leur serait proposée. Au reste, pourquoi offrir un parapluie à quelqu'un que nul nuage ne menace. Ainsi, la confusion sémantique engendre la confusion de la pensée stratégique et entretient l'équivoque que dénonçait magistralement le général Poirier entre dissuasion et défense active [46]. Elle traduit la volonté de rompre enfin avec les contraintes de la non-guerre imposées par l'équilibre stratégique Est-Ouest et d'employer — à quelles fins ? — la liberté d'action stratégique retrouvée.

En matière nucléaire plus encore que dans d'autres domaines la question de l'autorité titulaire de la décision d'emploi est décisive. Peut-on sérieusement envisager de la confier au président de la Commission ou au chef de gouvernement qui assure pour un semestre la présidence de l'Union ? Quant à envisager une décision du Conseil européen, elle se heurterait à l'impératif de rapidité et, si celui-ci n'était pas décisif, elle renverrait à la décision du dirigeant maître de la clé, qui disposerait évidemment du droit de veto au sein de cette instance. L'élaboration d'une stratégie nucléaire européenne suppose donc résolue la question d'un gouvernement européen exerçant le monopole de la coercition et de la compétence internationale, comme l'envisage le ministre italien lorsqu'il déclare que « une pleine union européenne avec un centre décisionnel unique y compris pour les questions de sécurité et de défense, marquera aussi le dépassement définitif de toute asymétrie de risques et de responsabilités dans le domaine nucléaire entre pays européens. » [47].

2.2 Les lectures de Maëstricht

L'idée d'Union européenne a été relancée par la chute du mur de Berlin. Mais le traité de Maëstricht laisse entière l'interrogation suscitée par l'initiative Mitterrand—Kohl : s'agit-il d'une étape décisive sur la voie qui conduit à un rapprochement toujours plus étroit entre les pays d'Europe occidentale, ou bien s'agit-il d'une ultime tentative pour tenter de préserver une construction dépassée par la marche de l'histoire, une construction de l'âge de la guerre froide ? En somme, la Communauté européenne est-elle plutôt la fille de Jean Monnet ou celle de Staline ?

Bien entendu, c'est dans la perspective tracée par Jean Monnet que s'inscrit formellement le traité sur l'Union européenne. Maëstricht est « une nouvelle étape » dans un processus de centralisation présenté comme inéluctable, conforme au sens de l'histoire. Après avoir édifié la base économique de l'union, il s'agit de couronner l'édifice en entamant la construction d'une Europe politique tendant à terme à prendre en charge les compétences internationales des États et l'exercice de la coercition. Mais le traité lui-même est le fruit d'un compromis, il ne dévoile pas totalement les finalités et la nature de l'Europe que les signataires entendent construire. Il ajoute une nouvelle strate aux accords précédents, juxtaposant plusieurs « piliers », associant les méthodes opposées de l'intégration et de la coopération intergouvernementale. Ainsi les institutions européennes sont le résultat d'un processus de sédimentation qui rend leur fonctionnement, selon René Rémond, « quasiment inintelligible ». La logique de la construction n'est pas révélée aux citoyens, comme les référendums l'ont bien montré, là où le peuple a pu s'exprimer. Ébauche d'une fédération ou constat de la pérennité des identités nationales, dilemme de l'approfondissement et de l'élargissement, choix d'une alliance militaire classique ou évolution vers une défense intégrée, il y a bien deux lectures de Maëstricht [48].

Selon une première lecture, le traité ne met pas en cause la souveraineté des États membres, il respecte leur autonomie de décision concernant la politique étrangère et de sécurité, et il traduit le rejet d'une « Union à vocation fédérale » [49]. On insiste alors sur la faiblesse du cadre institutionnel unique créé par le traité, sur la faible différence entre la CPE et la PESC qui reste soumise à une logique de coopération intergouvernementale et constitue un pilier mal relié à l'ensemble communautaire, surtout sur le rôle assigné à l'UEO comme instrument de la politique de défense commune.

Selon la seconde, le traité d'Union européenne ouvrirait au contraire la voie au dépassement des États nationaux, ce qui implique leur démembrement en même temps que le transfert des attributs de leur puissance à un gouvernement européen afin de constituer un ensemble potentiellement capable d'équilibrer la puissance américaine. Dans le seul domaine de la PESC, on retiendra en faveur de cette lecture le droit d'initiative accordé à la Commission, le rôle reconnu au Parlement européen, la possibilité pour le Conseil de prendre certaines décisions à la majorité, enfin la décision de préparer une nouvelle étape pour 1996. En outre, Maëstricht n'intègre pas le militaire mais, déjà, le président Mitterrand et le chancelier Kohl envisagent son dépassement en décidant d'entamer l'intégration des forces françaises et allemandes.

De même, pour ceux qui craignent la dilution de l'ensemble communautaire dans une zone de libre-échange, l'approfondissement des liens entre les Douze constitue le nécessaire préalable à l'élargissement, alors que pour les autres, au contraire, il constitue un obstacle sur la voie de cet élargissement de l'Union à de nouveaux membres, qu'il s'agisse des petits pays neutres, réticents devant une défense commune, ou des pays d'Europe centrale qui y aspirent, mais ne sont pas préparés à l'intégration économique.

En matière de défense, le compromis que traduisent les textes adoptés à Maëstricht laisse ouvertes deux options contradictoires : ou bien l'UEO devient « à terme » le bras armé de l'Union européenne, chargé de définir avec des procédures spécifiques la politique de sécurité et de défense de l'Union, ainsi que le souhaite le président Mitterrand, ou bien, comme le préfère le gouvernement britannique, l'UEO, regroupant finalement les pays européens membres de l'Alliance, est l'instrument de l'application par les Européens de la politique de défense définie dans le cadre atlantique, des actions spécifiques pouvant être conduites par les Européens en complément ou en l'absence d'actions de l'Alliance, hors de la zone d'intervention de celle-ci.

Les décisions prises à Maëstricht ne permettent pas de trancher définitivement entre ces deux options. La France a certes accepté le transfert des organes exécutifs de l'UEO à Bruxelles auquel elle s'opposait jusqu'ici. Mais ce transfert, s'il traduit l'élimination de la troisième voie d'une UEO indépendante, peut signifier aussi bien la subordination de l'UEO à l'OTAN ou aux organes de la Communauté. De même la création d'un corps d'armée commun, conformément à la lettre franco-allemande du 14 octobre 1991, peut traduire le ralliement de l'Allemagne à la conception française d'une défense indépendante ou, tout aussi bien, le retour *de facto* de troupes françaises dans le dispositif de l'OTAN. C'est cette dernière hypothèse que le président de la commission de défense de l'Assemblée de l'UEO a voulu retenir [50].

Mais même l'intégration des forces ne préjuge pas de l'intégration politique. L'existence de l'OTAN n'a pas entraîné la création d'un gouvernement atlantique et le général de Gaulle a montré que l'appartenance à l'organisation intégrée n'était pas irréversible. On peut concevoir de la même manière la création d'une force multinationale européenne, indépendante ou non de l'Alliance, dont l'engagement supposerait un accord entre tous les partenaires. C'est seulement dans l'hypothèse du transfert de

la décision à un gouvernement européen que l'Union disposerait d'une politique de défense unique et que les États perdraient, en droit, leurs compétences. Pour autant, et la Yougoslavie en offre un nouvel exemple, aucune fédération, aucune intégration militaire, n'offre une garantie contre la guerre, mais elle peut au contraire constituer une incitation à la guerre si celle-ci paraît nécessaire pour la rompre ou la maintenir.

La dilution des souverainetés est-elle acceptable pour les vieilles nations européennes ? Elle se situe en rupture complète avec la tradition française, depuis Philippe-Auguste, d'hostilité à l'Empire. Sans doute ne peut-elle être acceptée que par le pays qui espère reconstituer l'empire en sa faveur.

L'hypothèse gaulliste, traduite par les plans Fouchet, consistait, dans un Occident dominé par les États-Unis, à affirmer l'autonomie d'une Europe occidentale au sein de laquelle la puissance économique et monétaire allemande viendrait conforter l'affirmation politique française. Cette Europe là n'était au fond qu'une plus grande France dont le Président aurait pu parler quasiment d'égal à égal avec le président des États-Unis. Mais la revendication par la France d'une stratégie particulière et d'une défense autonome de l'Europe est restée isolée. Face à la menace soviétique, la dépendance politico-stratégique à l'égard des États-Unis a paru aux autres Européens le prix à payer pour leur sécurité. Les Néerlandais à coup sûr, et sans doute aussi les Allemands et les Italiens préféraient la protection américaine à l'hégémonie française.

Le président Mitterrand semble parfois croire à l'actualisation de cette hypothèse du fait de la disparition de la menace soviétique et de la réduction de la dépendance politico-stratégique à l'égard des États-Unis qui en résulterait. En fait si l'Europe affirmait son indépendance face à l'Amérique, la puissance dominante en son sein ne serait plus la France, car les bouleversements à l'Est ont eu aussi pour résultat de libérer l'Allemagne de la sujétion qui pesait sur elle. Même si les dirigeants allemands gardent une retenue de bon ton, ils se réjouissent — et on les comprend bien — du fait que leur pays n'est plus sur la ligne de front et que le risque pour lui de devenir un champ de bataille a disparu ; discrètement, ils se déclarent maintenant prêts à occuper un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies et disposés à assumer des responsabilités accrues, si on le leur demande. Mais aider l'Allemagne à récupérer une liberté d'action stratégique ne contribuerait pas à l'unité de l'Europe. Bien au contraire. C'est que la disparition du pacte de Varsovie puis celle de l'URSS ont créé à l'est de l'Europe une demande de pouvoir et de sécurité que la Communauté européenne, — impréparation, incompréhension ou inquiétude devant de nouvelles responsabilités — a été dans l'incapacité de combler. Ce vide a déclenché une compétition pour la conquête de zones d'influence entre plusieurs pays, et principalement l'Allemagne et les États-Unis. La crise qui a conduit à la guerre en Yougoslavie en constitue le meilleur exemple.

Tancé au sein de la classe politico-médiatique pour n'avoir pas accueilli avec tout l'enthousiasme désirable la réunification allemande, le président Mitterrand a fait de la reconstitution de l'axe franco-allemand sa priorité. Cette politique est fondée sur l'hypothèse d'un retrait des Américains d'Europe qui laisserait la France seule face à une Allemagne désormais placée en position favorable pour exercer à nouveau une hégémonie continentale. Elle devrait permettre d'éviter la reconstitution autour de l'Allemagne d'une Mitteleuropa écartant les Britanniques et marginalisant la France. Certains ont aussi pensé que l'on pouvait, que l'on devait lier l'Allemagne à l'Ouest pour conjurer la montée du nationalisme. Pourtant le projet ne permet pas d'écarter l'hypothèse d'une hégémonie interne à l'Union qui lui imposerait un certain activisme dans les questions relevant de sa sphère d'influence.

La poursuite du processus de centralisation européen et l'ébauche d'une Europe fédérale se présentent à l'Ouest comme la solution à la déliquescence de l'Italie ou de la Belgique et à l'autonomisation de l'Écosse, de la Catalogne, voire du Pays basque, mais le projet a contribué aussi à la déstabilisation du continent à l'Est. La politique allemande séparant le bon grain des Slaves impériaux de l'ivraie des Slaves orthodoxes a encouragé Slovénes, Croates [51] ou Tchèques à rompre les liens établis depuis les traités de Versailles et Saint-Germain dans l'espoir d'entrer plus facilement dans l'Union. Reste à savoir si, comme on l'a dit, ce qui est bon pour l'Allemagne est bon pour l'Europe et, secondairement, si ce qui est bon pour l'Europe est bon pour la France.

C'est ainsi que le projet d'une politique étrangère commune a contribué au développement du conflit entre les groupes nationaux yougoslaves. Au lendemain du sommet de Maëstricht, le président Mitterrand a choisi de faire prévaloir la solidarité franco-allemande sur la recherche sérieuse d'une solution politique à la crise yougoslave. Lucide dans l'analyse, malavisé dans l'action, il s'est incliné devant la détermination allemande à reconnaître les nouvelles républiques, bien que le déroulement des événements ait ensuite montré que les positions de la Communauté avaient contribué à l'aggravation du conflit [52]. On peut se demander pour quelles raisons ceux qui ont si vite affirmé l'impossibilité de la cohabitation entre Serbes, Croates et Musulmans au sein de la Yougoslavie la jugèrent ensuite possible au sein d'une République bosniaque admise précipitamment à l'ONU [53]. En l'absence d'intérêts fondamentaux communs, la volonté de ne pas démentir d'emblée les intentions affichées à Maëstricht a conduit les Douze à suivre le plus résolu d'entre eux pour éviter de transformer en crise européenne des divergences de vues bien naturelles. C'est ainsi qu'ils ont joué, *volens, nolens*, la carte de la décomposition, de la désagrégation. La politique étrangère commune devait être un moyen de développer la démocratie et de préserver la paix, elle est devenue d'emblée sa propre fin. A ce titre, la guerre de Yougoslavie est fille de Maëstricht.

Une Europe fédérale constituerait une puissance comparable par bien des aspects aux États-Unis ; deviendrait-elle pour autant un pôle de puissance ? L'affirmation suivant laquelle la Communauté est devenue la première puissance économique et commerciale du monde est purement statistique. Il s'agit d'une puissance molle, souvent incapable de défendre ses intérêts lorsque ceux-ci s'opposent à ceux des États-Unis ou même du Japon. N'en serait-il pas de même en matière politico-stratégique ? D'autant que le poids des contraintes économiques incite à la réduction de l'effort militaire. D'autant que certains des Européens, et en premier lieu les Britanniques, n'envisagent pas que l'Europe puisse s'unir sur des positions de sécurité différentes de celles des États-Unis ; d'ailleurs, en cas de divergences pourquoi prendre *a priori* le parti de l'Allemagne plutôt que celui des Anglo-Saxons ? D'autant que la plupart des Européens, à l'est comme à l'ouest du continent, préfèrent encore le *leadership* américain à la prépondérance française ou à l'hégémonie allemande.

La politique de Jean Monnet était sans doute la réponse à celle de Staline. Mais les Européens de l'Ouest, unis par la menace soviétique, risquent de se disperser après la disparition de celle-ci. Malgré le développement des solidarités au sein de la Communauté, la communauté de destin entre ses membres, hier jugée irrévocable, peut être rompue par la diversification des menaces et des risques qui accroît le poids des facteurs nationaux et géopolitiques. Les différences d'intérêt et de perception conduisant naturellement les Européens à envisager de façon différente les conditions de leur sécurité et la définition de leurs

politiques de défense, le développement d'une politique de sécurité commune pourrait être menacé par la croissance de tendances centrifuges et se dissoudre dans la politique du chacun pour soi. Pourquoi s'unir, si l'on n'est pas menacé ? Comment s'unir, si l'on perçoit des menaces ou des risques de manière différente ?

Le développement des crises au centre et à l'est montre l'urgence de bâtir sans réticence la maison commune de tous les Européens qui peut seule espérer contribuer à leur règlement, qu'on la nomme confédération, conférence, conseil ou concert. La stratégie du repli sur le prétendu « noyau dur » ne fait qu'attiser les divisions et contribuer au processus de désagrégation du continent. à vouloir que les Douze s'expriment d'une seule voix sur les dossiers de politique étrangère, on peut craindre que, comme sur la crise yougoslave, la France y perde sa voix, sans que l'Europe parvienne à s'exprimer plus clairement. à l'idéal de la démocratie, de l'équilibre et de la paix, on ne substitue pas impunément le respect d'une procédure.

La Communauté s'est construite pour contribuer à l'organisation de l'Europe occidentale face à l'Union soviétique. Mais doit-on, après sa disparition, persévérer à entretenir le mythe de la puissance des États-continentaux et bâtir désormais l'Union face aux États-Unis, voire au Japon ? C'est le respect des souverainetés nationales, avec le développement de la démocratie et la garantie des droits de la personne qui constituent probablement la meilleure garantie des équilibres de sécurité et du maintien de la paix nécessaires à leur épanouissement. Il appartient aux Douze de choisir maintenant entre le repli sur la petite Europe née de la peur et le mouvement vers la grande Europe engendré par l'espoir de 89.

Annexe : Titre V du traité de Maëstricht **Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune**

Article J-3

La procédure pour adopter une action commune dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune est la suivante :

1. Le conseil décide, sur la base d'orientations générales du Conseil européen, qu'une question fera l'objet d'une action commune. Lorsque le conseil arrête le principe d'une action commune, il en fixe la portée précise, les objectifs généraux, et particuliers que s'assigne l'Union dans la poursuite de cette action, ainsi que des moyens, procédures, conditions et, si nécessaire, la durée applicable à sa mise en œuvre.
2. Lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

[...]

Article J-4

1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.
2. L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires.
3. Les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense et qui sont régies par le présent article ne sont pas soumises aux procédures définies à l'article J.3.
4. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.
5. Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.
6. En vue de promouvoir l'objectif du présent traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles, le présent article peut être révisé, comme prévu à l'article N, paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le conseil soumettra en 1996 au Conseil européen, et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque là.

[[1]] Traité sur l'Union européenne, communément appelé « Traité de Maastricht ». N'ayant pas pris l'habitude d'écrire Roma ou London, il ne me paraît pas indispensable de céder au fondamentalisme toponymique en utilisant la graphie néerlandaise de l'ancien chef-lieu du département de la Meuse-Inférieure. Par ailleurs, on pourrait retenir l'adjectif « maëstrichtien », au risque d'une confusion avec les couches de l'étage du Crétacé supérieur que les géologues nomment ainsi, ou « maëstrichoïse » comme les habitants de la ville. Évidemment « maastrichien » et « maastricheur » ressortissent au domaine du calembour, sinon de la calembredaine.

[[2]] Article B du traité.

[[3]] Titre V, article J du traité [je souligne]. L'expression est énoncée dès le neuvième motif du traité.

[[4]] Pacte de l'Union occidentale signé à Bruxelles le 17 mars 1948.

[[5]] Message commun du président de la République française et du chancelier Kohl au président Andreotti sur l'union politique, 6 décembre 1990, Ministère des affaires étrangères, Paris.

[6] Communiqué final de la conférence au sommet de La Haye, point 15, 2 décembre 1969, *Bull. CE*, 1/1970.

[[7]] Le rapport préparé par les directeurs des affaires politiques des six ministères des affaires étrangères sous la présidence du vicomte Etienne Davignon a été adopté à Luxembourg le 27 octobre 1970 par les ministères des affaires étrangères, *Bull. CE*, 11/1970. Un deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère, préparé de la même manière, a été adopté le 23 juillet 1973, *Bull. CE*, 9/1973. Voir l'*Annuaire européen de la défense* publié par Patrice Buffotot à l'université Paris-X-Nanterre, 1988, pp. 333-340.

[[8]] Acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février 1986 par certains États et à La Haye le 28 février par les autres partenaires, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, *Bulletin CE*, sup. 2/86. Les dispositions envisagées ici figurent à l'article 30, pp. 18 et 19.

[[9]] Article J-1, point 1 du traité sur l'Union européenne.

[[10]] Une déclaration particulière prévoit que l'articulation entre le comité politique et le comité des représentants permanents, qui, à la lettre, sont chargés de la même tâche, sera examinée ultérieurement.

[[11]] Article J-1, point 2.

[[12]] « Rapport au Conseil européen de Lisbonne sur l'évolution probable de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) visant à cerner les domaines se prêtant à une action commune vis-à-vis de pays ou de groupes de pays particuliers », *Bulletin CE*, 6-1992, pp. 19-23.

[13] Déclaration conjointe Communauté européenne—Canada, 22 novembre 1990, *Bulletin CE*, 11-1990, p.98 ; Déclaration conjointe Communauté européenne—États-Unis, 22 novembre 1990, *Bulletin CE*, 11-1990, p. 96 ; Déclaration commune Communauté européenne—Japon, *Bulletin CE*, 7/8-1991, p. 119.

[[14]] Voir notamment sur ce point les travaux de Jean-François Guilhaudis sur les votes des Occidentaux à l'ONU, Arès, 1987/1, p. 170 ; Arès, 1988/1, pp. 159-160 ; et la première partie de son étude sur le « Le désarmement, attitudes européennes et américaines » (avec tableaux annexes), dans les actes du colloque sur *La Communauté, la défense et la sécurité européenne*, textes rassemblés par Michèle Bacot-Déciaud et Marie-Claude Plantin, CERIEP, Lyon, 1991, p. 51 et s.

[[15]] Article J-4, point 4.

- [[16]] Voir la déclaration de M. Andreotti, *Le Monde*, 19 septembre 1990 ; et l'entretien avec M. de Michelis, *Le Monde*, 13 décembre 1990.
- [[17]] Émission spéciale sur TF1, le 3 septembre 1992.
- [[18]] Il existe sur ce point une vieille controverse entre le Conseil et l'Assemblée de l'UEO. C'est ainsi que l'article J-4 du traité de Maëstricht évoque le traité de Bruxelles, alors que l'Assemblée de l'UEO juge ce traité défunt depuis les accords de Paris d'octobre 1954. Un nouveau traité, toujours désigné à l'Assemblée par la formule « Traité de Bruxelles modifié », aurait relancé un nouvel engagement de cinquante ans. L'Assemblée a demandé que le différend soit soumis à l'arbitrage d'un groupe de juristes indépendants. Voir la recommandation n° 517, Assemblée de l'UEO, *Actes officiels*, 1992, tome II, p. 24.
- [[19]] Sur le catalogue des divergences entre l'Assemblée de l'UEO et le Parlement européen, voir le rapport de Charles Goerens sur « L'UEO après Maastricht », Assemblée de l'UEO, *Document* n° 1308, 13 mai 1992.
- [[20]] Voir le rapport de John Ward sur « L'élargissement de l'UEO », Assemblée de l'UEO, *Document* n° 1340, 6 novembre 1992.
- [[21]] L'adhésion de la Grèce au traité de Bruxelles modifié est en instance de ratification.
- [[22]] Voir par exemple le rapport de Charles Goerens en réponse au Trente-septième rapport du Conseil, Assemblée de l'UEO, *Document* n° 1342, première partie, p. 13, 6 novembre 1992.
- [[23]] Déclaration de Petersberg, Conseil de l'UEO, 19 juin 1992.
- [[24]] La Déclaration publiée à l'issue de la réunion du conseil franco-allemand de défense et de sécurité tenue à La Rochelle le 22 mai 1992 annonce la création d'un corps d'armée commun de 35 000 hommes dont l'état-major siégera à Strasbourg et qui devrait être opérationnel en 1995. L'Eurocorps est ouvert aux autres pays membres de l'UEO
- [[25]] Voir le rapport de M. Marten sur « L'organisation opérationnelle de l'UEO et la crise yougoslave », Assemblée de l'UEO, *Document* n° 1337, novembre 1992, p. 9.
- [[26]] L'Institut d'études de sécurité de l'UEO, a été créé par décision ministérielle du 13 novembre 1989, Assemblée de l'UEO, *Actes officiels*, 1989, III, p. 37.
- [[27]] Décision ministérielle du 13 novembre 1989, voir Assemblée de l'UEO, *Actes officiels*, 1989, III, p.37.
- [[28]] Communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil de l'UEO, Bonn, 22-23 avril 1985, voir Assemblée de l'UEO, *Actes officiels*, 1985, I, p. 105.
- [[29]] Voir le communiqué de la réunion ministérielle du GEIP, tenue à Copenhague, le 16 novembre 1990 et surtout la *Plate-forme sur les principes régissant le marché européen des matériels de défense*, annexée à ce communiqué.
- [[30]] L'article 223 du traité de Rome exclut du marché commun la production et le commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre. Il autorise les États à prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires à « la protection des intérêts essentiels de [leur] sécurité ».
- [[31]] Article Y 31 du projet de traité présenté par la Commission. Voir la contribution de la Commission au débat sur la PESC au *Bulletin des CE*, sup. 2/91, pp. 85 à 114.
- [[32]] Déclaration du Président lors des « Rencontres nationales pour l'Europe ». Pour favoriser « Un nouveau débat stratégique », le ministre de la défense, Pierre Joxe, a organisé un colloque à Paris, les 29, 30 septembre et 1^{er} octobre, au cours duquel les ministres de la défense des plusieurs pays ont pu exprimer leurs vues : États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, ainsi que le maréchal Chapochnikov pour l'ex-URSS.
- [[33]] Discours prononcé par M. Libby, remplaçant M. Cheney au colloque de Paris précité, p. 4.
- [[34]] Par exemple, l'intervention de Jean-Marie Guehenno au colloque de Paris précité, pp. 9-10.
- [[35]] Voir l'intervention du général François Mermet au colloque de Paris préc., p. 3.
- [[36]] Le général Gallois, on s'en souvient, préconisait la généralisation de forces nucléaires nationales comme garantie ultime de la paix, la sanctuarisation des territoires des États éliminant toute possibilité de gain et logiquement toute tentative d'agression. Pierre Gallois, *Stratégie de l'âge nucléaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1960.
- [[37]] Discours de M. Malcolm Rifkind, ministre britannique de la défense, au colloque de Paris précité, p. 17.
- [[38]] Voir *Revue de l'OTAN*, n° 6, décembre 1991, pp. 25-32.
- [[39]] Voir *Revue de l'OTAN*, n° 6, décembre 1991, p. 19.
- [[40]] Le Conseil de coopération nord-Atlantique a été créé le 20 décembre 1991 par les 16 pays de l'Alliance et huit pays d'Europe centrale et orientale. Il compte 37 membres depuis le 5 juin 1992.
- [[41]] Voir *World armaments and disarmaments, SIPRI Yearbook 1992*, Oxford University Press, 1992, pp. 70-73.
- [[42]] Communiqué publié à l'issue de la réunion du Comité des plans de défense de l'OTAN à Bruxelles les 28 et 29 mai 1991, voir *Revue de l'OTAN*, n° 3, 1991, p. 34.
- [[43]] Lettre franco-allemande du 14 octobre 1991 et déclaration publiée à l'issue du sommet franco-allemand de la Rochelle, les 21 et 22 mai 1992.
- [[44]] Avec notamment Pierre Gallois, précité ; André Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, Armand-Colin, 1963 ; Charles Ailleret, « Défense "dirigée" ou défense "tous azimuts" », *RDN*, décembre 1967 ; Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977 ; et les conférences de presse du général de Gaulle, notamment le 14 janvier 1963 et le 23 juillet 1964.
- [[45]] Alain Joxe, *Le cycle de la dissuasion*, Paris, La Découverte/FEDN, 1990, p. 181.
- [[46]] Il s'agissait du discours de Mc Namara à Ann Arbor. Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires*, Bruxelles, Complexe, 2^e édition, 1988, pp. 252-267.
- [[47]] Discours de M. Salvatore Ando, ministre italien de la défense, au colloque de Paris précité, p. 7.
- [[48]] Une troisième lecture est envisagée par Jean-Louis Quermonne, qui insiste sur la spécificité de la *méthode communautaire* : « Trois lectures du traité de Maastricht », *RFSP*, 42 (5), octobre 1992, pp. 809-812. Et on sait que Jacques Delors parle de la construction européenne comme d'un « objet politique non identifié ».
- [[49]] La formule, on le sait, avait été proposée par la présidence néerlandaise dans son projet de traité, mais elle a été écartée de la version définitive.
- [[50]] Voir les louanges ironiques de Sir Dudley Smith adressées à la France pour son retour dans les dispositifs opérationnels de l'OTAN, *Actes Officiels*, I, juin 1992, p. 165.
- [[51]] Les Croates ne faisaient certes pas partie du Saint-Empire, mais étaient liés à la Hongrie sous la domination des Habsbourg.
- [[52]] « Je regrette que la Communauté européenne n'ait pas d'abord voulu définir les règles de droit avant de reconnaître les Républiques qu'il fallait reconnaître », Déclaration de François Mitterrand, Émission spéciale sur TF1, 3 septembre 1992.
- [[53]] La Bosnie-Herzégovine, au moment de son admission à l'ONU ne satisfaisait manifestement pas au principe d'effectivité, jusqu'ici considéré comme déterminant, et l'on pouvait douter sérieusement de sa capacité à remplir ses obligations internationales. Voir les conditions fixées par le Conseil de la SDN en 1931, pour reconnaître la qualité d'État indépendant à l'Irak : « a) être doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'État ; b) être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique ; c) être en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire ; d) être assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'État ; e) posséder une législation et une organisation judiciaire qui assure une justice régulière à tous les justiciables », Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, tome II, 1974, p. 72.