

Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne

Anne Cammilleri-Subrenat

Maître de conférences à l'université Paris Descartes
UMR 6201 « Droit public comparé – Droit international et européen »
Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III



11, rue Lavoisier
75008 Paris

Table des matières

Préface	III
Introduction	1
1. La construction de la PESD malgré les échecs de la coopération politique	1
1.1. L'ancrage des réactions souverainistes	2
1.2. L'apport codifié issu des échecs de la coopération politique	3
2. Les apports normatifs issus des révisions des traités	4
2.1. Le processus de révision du traité de Nice	5
2.2. Le traité de Lisbonne	6

Première partie

La codification de la PESD

Chapitre 1

Une architecture institutionnelle renouvelée	11
1. Le Conseil européen, nouvelle institution de l'Union au service de la PESD	11
1.1. La montée en puissance du rôle des conseils européens	11
1.1.1. Au cœur de l'intergouvernementalité	11
1.1.1.1. Le rôle central de l'État membre	11
1.1.1.2. Le rôle d'orientation des relations bilatérales étatiques	13
1.1.2. L'institutionnalisation du Conseil européen	16
1.1.2.1. Un schéma institutionnel partiellement renouvelé	16
1.1.2.2. La flexibilité de coopération	22
1.2. La codification des principes fondateurs de la PESD	26
1.2.1. Une double approche capacitaire militaire et civile	26
1.2.1.1. L'interopérabilité des capacités civiles et militaires	26
1.2.1.2. Une approche modernisée et globale des objectifs capacitaires	29

1.2.2. L'atténuation des frontières entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.	32
1.2.2.1. La double consécration de la défense collective et de la solidarité	32
1.2.2.2. La révision des missions de Petersberg au service de la paix.	36
2. Les pouvoirs confirmés et renouvelés du Conseil	39
2.1. L'institution intergouvernementale de décision	39
2.1.1. Le rôle du Conseil.	39
2.1.1.1. La mise en œuvre des orientations du Conseil européen	39
2.1.1.2. Les compétences du Conseil en matière de PESD	43
2.1.2. La procédure d'adoption des actes de la PESD	45
2.1.2.1. La confirmation du principe de l'adoption des normes à l'unanimité	46
2.1.2.2. L'introduction d'une faible dose de recours à la majorité qualifiée	47
2.2. La création d'organes <i>ad hoc</i> au service du Conseil	51
2.2.1. Les organes d'aide à l'élaboration et l'exécution des décisions	51
2.2.1.1. Les organes d'aide à la décision politique	51
2.2.1.2. Les organes d'aide à la décision militaire	53
2.2.2. L'Agence européenne de défense (AED)	58
2.2.2.1. L'apport de l'expérience de l'OCCAR à l'édification de l'AED	59
2.2.2.2. L'AED, seule agence de la PESD consacrée par le traité de Lisbonne	60

Chapitre 2

Les déséquilibres politiques institutionnels consolidés partiellement par le traité sur le fonctionnement de l'UE	65
1. L'encadrement juridique des pouvoirs de la Commission et du Parlement	65
1.1. La compétence partagée de la Commission face aux notions de sécurité et de défense	66
1.1.1. L'incompétence quasi-totale de la Commission en matière de défense.	66
1.1.1.1. Le faible rôle dans l'élaboration des actes : la Commission exclue du titre V.	66
1.1.1.2. Les outils de la <i>soft law</i> utilisés par la Commission pour contrebalancer la codification strictement intergouvernementale de la PESD.	68
1.1.2. La Commission au cœur des missions de sécurité.	74
1.1.2.1. Le dispositif juridique et financier au service de la sécurité civile.	74
1.1.2.2. La compétence de coordination de la Commission	78
1.2. Un déficit démocratique lié au rôle limité du Parlement européen	83
1.2.1. Le faible contrôle du Parlement sur les opérations militaires	83
1.2.1.1. Un droit d'information amélioré, mais encore insuffisant	83
1.2.1.2. Une consultation encadrée dans le cadre de la PESD.	85
1.2.2. Le rayonnement de l'influence politique du Parlement européen	87
1.2.2.1. Un pouvoir d'approbation au service de nouvelles pistes démocratiques	87
1.2.2.2. À la recherche d'une légitimité accrue	90

2. Les stratégies juridiques de contournements, face à la faiblesse des contrôles juridictionnels	93
2.1. La faiblesse des formes de contrôles juridictionnels	93
2.1.1. L'incompétence de la CJUE en matière de contrôle de la PESD	94
2.1.1.1. Une règle de droit primaire constante	94
2.1.1.2. Le contrôle par la Cour du respect des règles du marché intérieur	95
2.1.2. Le contrôle limité de la sécurité et de la défense opéré par la Cour des comptes	98
2.1.2.1. Une mission de contrôle limitée par le principe de compétences d'attribution	98
2.1.2.2. Le déficit de cohérence résultant du croisement des instruments financiers utilisés dans le cadre de la PESC et de la politique de développement	104
2.2. La confrontation du droit communautaire matériel au droit de l'Union par le juge communautaire	108
2.2.1. Le contrôle de la politique commune de développement	108
2.2.1.1. Le contrôle jurisprudentiel du principe de non-affectation des politiques communautaires par la PESC	109
2.2.1.2. Le choix déterminant de la base juridique de l'acte	111
2.2.2. La Cour confrontée à la lutte contre le terrorisme	115
2.2.2.1. La lutte contre le terrorisme ne saurait justifier une extension des compétences de la Cour à la PESC	115
2.2.2.2. La lutte contre le terrorisme ne saurait justifier une violation des droits fondamentaux	122

Deuxième partie

Le cadre juridique européen de gestion de crise

Chapitre 1

Le processus inachevé de l'harmonisation juridique au sein de l'Union européenne	131
1. Les chantiers de la PESD au service de l'Union européenne	132
1.1. La lutte contre la prolifération des armes	132
1.1.1. La forte dimension internationale du régime de lutte contre la prolifération	132
1.1.1.1. La recherche d'un régime universel de non-prolifération des armes	132
1.1.1.2. La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive par l'Union	135
1.1.2. Le contrôle démocratique de la circulation des armes par l'Union	138
1.1.2.1. Les contrôles européens sur les exportations des armes vers des États tiers	138
1.1.2.2. Le contrôle de l'importation de certains armements et équipements militaires en provenance d'États tiers	149
1.2. La dimension économique de la codification des marchés publics de défense	151

1.2.1. Les règles de passation des marchés publics de défense	151
1.2.1.1. La consécration des codes de conduite et des pratiques nationales hétérogènes	152
1.2.1.2. Les futures règles des marchés publics de sécurité et de défense	156
1.2.2. Les contrôles des transferts intracommunautaires des produits liés à la défense	163
1.2.2.1. Les signes de la prise de conscience de la nécessité d'un encadrement juridique	163
1.2.2.2. Simplification et transparence du marché européen des produits liés à la défense	168
2. À la recherche d'une harmonisation européenne du statut des forces au sein de l'Union européenne	173
2.1. Le statut et le régime embryonnaires des forces	173
2.1.1. Les atouts en faveur d'une harmonisation du statut des forces	173
2.1.1.1. Les règles harmonisées de la fonction publique européenne au service de la continuité de l'action de l'Union	173
2.1.1.2. Le dialogue étatique, véritable enjeu au service des missions de Petersberg	178
2.1.2. Les difficultés conceptuelles des accords freinant l'harmonisation du statut des forces	181
2.1.2.1. Les difficultés inhérentes à la participation variable des États membres	181
2.1.2.2. Les difficultés inhérentes aux accords mêmes	184
2.2. L'harmonisation partiellement réussie du régime de responsabilité des forces et de leur financement	186
2.2.1. Le droit européen spécial de la responsabilité au sein de l'Union	186
2.2.1.1. Le régime harmonisé des forces au sein de l'Union	186
2.2.1.2. La généralisation du principe de renonciation des demandes de réparation des dommages	189
2.2.2. Le financement harmonisé des OPEX par le mécanisme d'ATHENA	192
2.2.2.1. Une infrastructure organique classique	193
2.2.2.2. La typologie exhaustive des coûts communs	195
Conclusion	200

Chapitre 2

L'harmonisation du régime juridique européen des actions extérieures	201
1. La progression certaine de la coopération internationale	201
1.1. Les leçons tirées de l'histoire européenne	202
1.1.1. Les enseignements tirés de l'échec de la Communauté européenne de défense (CED)	202
1.1.1.1. Les principes définitivement rejetés de la CED	202
1.1.1.2. La renaissance de certains principes de la CED	204
1.1.2. La fusion progressive de l'UEO et de l'UE	206
1.1.2.1. La lente agonie de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)	207
1.1.2.2. L'agrégation des forces	209
1.2. Le recours aux partenariats avec l'OTAN et l'ONU	210

1.2.1. La clause de défense collective, pierre angulaire de l'existence de l'OTAN.	210
1.2.1.1. L'OTAN, organisation internationale de défense collective.	211
1.2.1.2. L'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD).	214
1.2.2. Les partenariats de l'Union européenne.	216
1.2.2.1. Les accords dits de « Berlin + » dans le cadre de l'OTAN.	217
1.2.2.2. Le partenariat avec l'ONU	221
2. Le régime juridique européen des actions de gestion de crise	223
2.1. La souplesse du concept de gestion de crise.	223
2.1.1. Le cadrage de la procédure de gestion de crise	223
2.1.1.1. La définition des rôles respectifs de l'Union et de l'État tiers participant à la gestion de crise	223
2.1.1.2. Le respect de l'autonomie décisionnelle de chaque partie à l'accord	226
2.1.2. Harmonisation réussie de l'accord de gestion de crise.	228
2.1.2.1. Harmonisation des règles régissant la vie de l'accord lui-même	228
2.1.2.2. Harmonisation des règles de fonctionnement des missions et opérations de gestion de crise	231
2.2. Le régime harmonisé des accords UE-États tiers « hôtes » ou « de transit »	238
2.2.1. L'harmonisation des accords UE-États tiers « hôtes » ou « de transit »	238
2.2.1.1. La prise en compte du contexte d'une action extérieure.	238
2.2.1.2. La standardisation des accords signés entre l'UE et les tiers hôtes et de transit.	241
2.2.2. L'uniformisation du statut des forces et des personnels civils de l'UE sur le territoire de l'État tiers	244
2.2.2.1. La généralisation du statut des forces et du personnel civil de l'UE	244
2.2.2.2. Typologie des actions extérieures de gestion de crise de l'Union.	248
Conclusion générale	283
Bibliographie (extraits)	285
Index	287