

## "Vers quelle politique étrangère commune?" dans Le Monde diplomatique

**Légende:** En juin 1992, le mensuel français Le Monde diplomatique s'interroge sur la possibilité des Douze à parvenir à la mise en oeuvre d'une politique étrangère cohérente au sein des Communautés européennes.

**Source:** Le Monde diplomatique. dir. de publ. RAMONET, Ignacio ; Réd. Chef PAUNET, Micheline. Juin 1992, n° 459. Paris.

**Copyright:** (c) Le Monde Diplomatique

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/"vers\\_quelle\\_politique\\_etrangere\\_commune\\_"\\_dans\\_le\\_monde\\_diplomatique-fr-2d3ae831-2ebc-40ca-bcf3-f12252ee5978.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 17/09/2012

## Vers quelle politique étrangère commune ?

C'est la résistance du gouvernement britannique qui a mis en échec le projet fédéraliste <sup>(1)</sup>, auquel la majorité des Douze étaient prêts à souscrire à Maastricht. Et le chapitre du traité d'union politique intitulé « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune » porte la marque de l'opposition entre les thèses fédéralistes et les partisans du maintien d'une certaine indépendance nationale.

Rien n'est plus révélateur, à cet égard, que de juxtaposer le premier paragraphe de l'article J. 1 et les deux premiers de l'article J. 8. On y lit d'abord: « *L'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité.* » Et, d'autre part: « *Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune... [Il] statue à l'unanimité sauf pour les questions de procédure...* » Ainsi, « tous » les domaines se rattachant à la politique étrangère et à la défense seraient du ressort exclusif de la Communauté, mais en même temps, compte tenu de l'exigence de l'unanimité, il suffit que l'un des Etats membres ne s'y rallie pas pour qu'il n'y ait plus du tout de politique étrangère commune.

Les articles qui s'intercalent entre le J. 1 et le J. 8 montrent cependant que la réalité sera bien plus complexe. Dès le quatrième paragraphe de l'article J. 1 on peut lire en effet: « *Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales. Le Conseil veille au respect de ces principes.* » On mesure ici, déjà, l'ampleur des problèmes et les débats qui résulteraient de l'application de ce texte.

Qu'est-ce qui peut « nuire » à l'Union « en tant que force cohérente » ? Est-ce qu'une position particulière prise par l'un des Etats membres ne constitue pas déjà une atteinte à cette cohérence ? La France et la Grande-Bretagne, en se prononçant très tôt pour leur propre intervention militaire dans la guerre du Golfe, alors que la majorité des pays de la Communauté étaient encore d'un avis opposé, ne nuisaient-elles pas à la future « cohérence » de l'ensemble ? L'Allemagne, en prenant position pour la sécession de la Slovaquie et de la Croatie, puis en annonçant qu'elle les reconnaîtrait sans attendre ses partenaires de la Communauté, ne nuisait-elle pas à cette « cohérence » ?

Bref, chaque fois qu'un pays voudra prendre une attitude distincte de celle de ses partenaires de la Communauté, chaque fois qu'il voudra aller plus vite ou plus lentement qu'eux, il pourra être mis en accusation en vertu du paragraphe 4 de l'article J. 1.

Sans doute dira-t-on que, précisément, l'unanimité exigée pour la définition des principes et des orientations générales de la politique étrangère et de la sécurité commune évite ce risque. Mais, en pratique, parce que la politique est, par excellence, le domaine de l'évolutif, du changeant, voire de l'inattendu, on se gardera évidemment d'enfermer les positions de la Communauté dans un cadre trop strict ou dans des définitions gênantes et, pour éviter de se voir accuser de « nuire » à la « cohérence » communautaire, on s'en tiendra aux propositions les plus vagues, les plus abstraites, les plus générales.

Cette précaution n'évitera pourtant pas soupçons, accusations, surveillance mutuelle. C'est ce qu'annonce l'article J. 3, en son paragraphe 5: « *Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, si nécessaire, une concertation préalable au sein du Conseil.* » C'est seulement s'il s'agissait d'une « simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil » que cette obligation ne s'imposerait pas. Une « action nationale » est donc suspecte de déviation si elle n'est pas une « simple transposition », et elle doit être passée au crible de la discipline communautaire avant de recevoir le moindre commencement d'exécution.

Mais l'essentiel est évidemment la prise de décision, soumise, comme on l'a vu, à la règle de l'unanimité. Les partisans du fédéralisme ont néanmoins voulu la contourner. C'est l'objet du paragraphe 2 de l'article J. 3, concernant la mise en œuvre des actions communes que le Conseil aurait décidées. « *Lors de*

*l'adoption de l'action commune, est-il écrit, et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée ».*

### **Batailles de procédure**

Ainsi, chaque fois qu'une décision, même de caractère très général et très vague, devra être prise, une bataille se livrera sur son adoption puis sur sa mise en application, et, chaque fois, elle s'accompagnera d'une bataille de procédure sur le point de savoir si la majorité qualifiée suffit.

A quoi s'ajoutera la pesanteur des décisions déjà prises à l'échelle communautaire. C'est ce qui ressort du paragraphe 3 de l'article J. 3: « *S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue.* » Ce dernier point est capital: il signifie, par exemple, qu'un nouveau gouvernement, issu du suffrage universel, et décidant de mener une autre politique étrangère, ne pourrait, en principe, absolument pas le faire.

Les partisans du maintien d'une certaine indépendance nationale pourraient, en principe, apaiser leurs craintes en matière de défense, en lisant le premier paragraphe de l'article J. 4: « *La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune.* » Voilà qui, à première vue, ménage le temps et l'avenir, d'autant que le paragraphe 3 du même article J. 4 précise que « *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* », celles, on l'a vu, qui prévoient l'usage de la majorité qualifiée pour l'application des décisions communes.

### **La compatibilité avec l'OTAN**

Ils auraient tort pourtant de se rassurer à si bon compte. Et ceux-là mêmes qui souhaitent sincèrement qu'il y ait un jour une défense effectivement « *européenne* », c'est-à-dire décidée librement par les seuls États européens, ont bien plus de raisons encore de s'inquiéter. Car il y a le paragraphe 4 de l'article J. 4. Il commence en assurant que « *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* » — ce qui peut vouloir dire que la France et la Grande-Bretagne, par exemple, qui ont un système de dissuasion nucléaire, pourraient le conserver — et continue en ajoutant que la politique de l'Union « *respecte les obligations découlant, pour certains États membres, du traité de l'Atlantique nord* », mais il révèle aussitôt après sa portée véritable en déclarant qu'elle « *doit être compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre* », c'est-à-dire dans le cadre de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Tout est là. Le traité de Maastricht, rejetant à plus tard l'élaboration d'une défense européenne commune, énonce que celle-ci devra, de toute manière, être « *compatible* » avec ce qui a été décidé au sein de l'OTAN<sup>(2)</sup>. S'il devait être appliqué un jour dans son article J. 4, la porte serait définitivement fermée à toute politique de défense authentiquement européenne, en même temps qu'à toute défense proprement nationale.

PAUL-MARIE DE LA GORCE

(Directeur de la revue *Défense nationale*, auteur de *Requiem pour les révolutions*, Flammarion, Paris, 1990.)

(1) Le projet soumis aux Douze par la présidence néerlandaise évoquait une « *union à vocation fédérale* ». alors que le traité finalement signé parle d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ».

(2) Voir Paul-Marie de La Gorce, « *Washington et la maîtrise du monde* », *le Monde diplomatique*, avril 1992.