

Note de la Commission sur la PESC et l'élargissement de la Communauté (12 mai 1992)

Légende: Le 12 mai 1992, dans le cadre du futur élargissement de l'Union européenne, une note interne de la Commission européenne aborde la question des conséquences politiques et juridiques de l'élargissement sur le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Source: Archives historiques de l'Union européenne, Florence. Dépôts, DEP. Pier Virgilio Dastoli, PVD. Union européenne. 1984-1998, Elargissement, PVD 99.

Copyright: Tous droits réservés

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_commission_sur_la_pesc_et_l_elargissement_de_la_communaute_12_mai_1992-fr-f9b67d45-f695-461c-8ef6-5a6cfa9312c9.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Note de la Commission européenne sur la PESC et l'élargissement de la Communauté (12 mai 1992)

1. L'élargissement de l'Union dans le domaine de la PESC s'apprécie sur des considérations tant juridiques que politiques. Le traité sur l'Union ajoute des objectifs politiques, impose des obligations immédiates et potentielles y compris des engagements de comportement au socle des obligations communautaires.

Les pays déjà candidats ou sur le point de l'être enrichiront la politique extérieure de l'Union. Mais au delà, l'Union doit s'interroger si, en s'élargissant, elle aura la capacité de réaliser les objectifs politiques qui sont à la base de la politique étrangère et de la sécurité commune. Comme le Traité sur l'Union est plus ambitieux en matière de sécurité et de défense que concernant la politique étrangère, son économie ainsi que la nécessaire cohésion de la Communauté actuelle et future pose un problème quant aux Etats qui revendiquent leur neutralité. Plutôt que de tenter de rechercher au cas par cas où se situeraient les difficultés, si l'on veut clarifier la situation et disposer d'une sécurité juridique, il faudra mettre au point durant les négociations d'adhésion, une disposition explicite ayant force de droit dans les traités d'adhésion par laquelle le pays adhérent s'engage à mettre en œuvre les objectifs politiques et tout le droit de l'Union sans que la politique de neutralité fasse obstacle au devenir de l'Union européenne.

Les candidats adhèrent et souscrivent à l'ensemble du Traité y compris la PESC et la finalité politique de l'Union.

La révision de 1996 doit avoir lieu en conformité aux objectifs de l'Union, notamment en vue de développer sa politique de sécurité et de défense commune ainsi que les mécanismes et institutions communautaires.

2. Les pays concernés ont le plus souvent une politique extérieure dynamique et volontariste (diplomatie préventive, action aux NU et à la CSCE). Ils disposent aussi de moyens et d'expérience de qualité (peacekeeping, ressources budgétaires). Ils devraient être en mesure de contribuer utilement et activement à la réalisation de la plupart des objectifs généraux de l'Union et particuliers de la PESC (notamment le maintien de la paix et de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des NU et de la CSCE) mais sans doute pas à tous (le renforcement de la sécurité sous toutes ses formes). Le changement de nature de la sécurité européenne renforce leur capacité contributive mais laisse subsister leurs limitations.

3. Au titre des obligations immédiates découlant de Maastricht, tout d'abord les Etats adhérents devront être en mesure de se conformer à l'acquis communautaire qui comprend l'ensemble des politiques et des pratiques de l'Union. Cet acquis inclut le bilan de la coopération politique en matière de politique étrangère, les actions communes déjà agréées, les procédures et les divers éléments de cette coopération. Il sera nécessaire de préciser cet acquis à la lumière de l'évolution récente, notamment en matière de sécurité et compte tenu du résultat des travaux en cours concernant le rapport des ministres au Conseil Européen de Lisbonne sur la PESC. Ce rapport précisera des domaines prioritaires d'action commune.

Ensuite, il ne peut être fait obstacle pour une raison de neutralité permanente ni à l'engagement de coopération systématique entre les EM sur toute question d'intérêt général qui doit permettre la définition de positions communes auxquelles les politiques nationales se conforment, ni à l'obligation de mise en œuvre d'actions communes nécessaires pour réaliser pleinement la PESC.

En outre, il importe de souligner que l'Union doit garder la possibilité de prendre des décisions et mener des actions de politique étrangère qui ont des implications dans le domaine de défense. Dans ce cas, elle en confie la tâche à l'UEO.

Quant aux engagements de comportement, la solidarité est renforcée. Les EM appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptibles de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales (principes énoncés dans le Traité de Maastricht).

La neutralité de certains candidats soulève, de ce point de vue, des questions sérieuses : comment concilier

les obligations de solidarité et d'efficacité propres à la Communauté avec les principes d'impartialité et d'abstention propres au régime de la neutralité ?

Quant à la finalité politique et à titre d'obligation potentielle, la PESC inclut la définition d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune. La révision de 1996 vise à promouvoir cet objectif.

Les pays candidats sont-ils prêts à tirer toutes les conséquences du fait que l'Union peut s'occuper de problèmes de défense, sachant que cette prérogative implique notamment des liens vis-à-vis de l'Alliance Atlantique et de l'UEO (relations étroites de travail entre les institutions de l'Union et de l'UEO) ? L'obligation pour la politique de l'Union d'être compatible avec la politique de l'Alliance dans le domaine de la sécurité et de la défense ne sera-t-elle pas difficile à remplir ? Cet aspect n'est pas sans risque notamment pour le partenariat transatlantique. Le fonctionnement du pilier européen de l'OTAN doit être assuré. La question de l'adhésion à l'UEO et à l'OTAN, non requise aux termes actuels de la PESC, pourrait se poser à terme afin d'assurer la coopération dans tous les aspects de la sécurité notamment à la CSCE. Elle ne devrait donc pas être exclue a priori. Autre élément : l'Union ne peut pas se permettre de compter un Etat qui ne serait pas membre de l'ONU et les actions de l'Union non prévues par les NU mais conformes au droit international doivent rester possibles.

4. Les éléments de flexibilité prévus par le Traité ne sont pas de nature à modifier cette appréciation. Le maintien d'un caractère spécifique à la politique de sécurité et de défense nationale ne peut porter préjudice à l'ensemble des obligations découlant de la PESC ni empêcher pour des raisons de principe les partenaires de prendre des décisions, ni exiger l'exclusion d'un domaine du champ de compétence de la PESC. Le Traité ne prévoit pas de possibilité de dérogation générale ou permanente à la politique commune y compris la future politique de défense : refus de plusieurs vitesses et d'opting out a été consacré à Maastricht.

Le Conseil recherchera les solutions appropriées en cas de difficultés majeures d'application d'une action commune, sans pouvoir aller à l'encontre des objectifs de l'action ni nuire à son efficacité et uniquement au stade de la mise en œuvre nationale sous le contrôle du Conseil si elle est justifiée non par une politique fondamentalement divergente mais par des circonstances objectives propres au cas d'espèce.

Toutefois, il subsiste actuellement la possibilité de ne pas devenir membre de l'UEO.

5. Les EM doivent prendre en compte les conséquences de l'élargissement sur nos relations transatlantiques et organiser leur adaptation. Avec l'élargissement, les limites géographiques de la Communauté avancent vers des régions à risque plus élevé dans un environnement plus instable. Cela pourrait pousser les adhérents (par exemple, Finlande, Autriche) à demander à l'Union de renforcer sa politique de sécurité et de défense commune. La défense commune impliquera l'engagement d'assistance mutuelle telle que proposée par la Commission dans sa contribution à la Conférence Intergouvernementale sur l'Union Politique. Tous les EM ne souhaiteront sans doute pas assurer la défense des frontières des pays candidats. Pour le moment, la porte devrait rester ouverte.

La conception actuelle de la neutralité signifie en particulier le refus de participation à une Alliance. Cette conception accroît les difficultés de mise en œuvre des dispositions sur la sécurité au point de rendre hors d'atteinte la pleine réalisation des objectifs du Traité. La multiplication d'EM se revendiquant d'une telle conception n'aboutirait-elle pas à faire du caractère spécifique de certaines politiques de sécurité nationales la règle plutôt que l'exception ?

6. En conclusion, tout d'abord, le débat en cours dans les pays candidats est d'une importance déterminante pour la réalisation des objectifs modestes en matière de politique étrangère mais plus ambitieux en matière de sécurité et de défense ainsi que pour apprécier la capacité des candidats à remplir leurs engagements et participer pleinement à la PESC. Ensuite, il est tout aussi important de reconnaître les avantages que les pays de l'AELE apporteront à la Communauté et leurs contributions propres en matière de politique étrangère dans les relations internationales. Enfin, il est nécessaire d'obtenir des assurances fermes quant à la pleine réalisation de la PESC par un engagement dans les Traités d'adhésion, y compris, le cas échéant,

l'adaptation de la politique de neutralité ainsi qu'une clarification des conséquences juridiques de cette politique.

La politique étrangère et de sécurité commune doit permettre à l'Union de prendre en charge un certain nombre de risques et de disposer des moyens pour y faire face. Les nouvelles adhésions seront à apprécier à la lumière de ce nouveau rôle de l'Union dans la sécurité en Europe et dans le monde.