

La défense collective et le contrôle des armements

Source: CVCE. André Dumoulin.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/la_defense_collective_et_le_controle_des_armements-fr-0115353c-3037-465e-9e2f-6b1bd5b17221.html

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016



La légitime défense collective et le contrôle des armements

Défense collective

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) est née du traité de Bruxelles du 17 mars 1948 signé par la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Cette organisation, qui portait alors en 1948 le nom d'Union occidentale, était une alliance qui visait officiellement à garantir la sécurité mutuelle en engageant les États en question «à prendre les mesures jugées nécessaires en cas de reprise d'une politique d'agression de la part de l'Allemagne» (préambule du traité). Ledit traité avait pour origine une initiative britannique (Ernest Bevin, ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement travailliste de Clement Attlee) proposant, dans un discours du 22 janvier 1948, d'étendre aux trois pays du Benelux les dispositions du traité de Dunkerque du 4 mars 1947. L'objectif sous-jacent était d'améliorer la défense européenne face à ce qui était perçu à l'époque comme un enjeu majeur en ce début de guerre froide: contenir ou endiguer l'influence de l'Union soviétique et des mouvements communistes en Europe.

L'engagement de légitime défense en cas d'agression associait les notions de collectif, de mutuel et d'automatisme. En d'autres mots, un traité d'alliance où chaque membre participe à la défense de chacun («tous pour un et un pour tous»), et le principe est celui d'une aide et assistance automatique (article IV du traité de Bruxelles).

Suite à l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) et aux tensions Est-Ouest en Europe sur fond de guerre en Corée, la France ne put s'opposer à l'adhésion de la République fédérale d'Allemagne (RFA) à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). À l'instigation du Royaume-Uni (compromis de Sir Anthony Eden⁽¹⁾), la conférence de Paris d'octobre 1954 décida de modifier le traité de Bruxelles en créant l'UEO qui se substitua à l'Union occidentale (protocole signé à Paris le 23 octobre 1954). Dans ce cadre, l'Italie et la RFA y adhérèrent aussitôt.

Le traité de Bruxelles modifié intégrait toujours le principe de l'engagement de solidarité commune en cas d'agression territoriale (article IV du traité de 1948 devenant l'article V) mais aussi sous-entendait la préséance de l'OTAN dans plusieurs domaines de la sécurité-défense, y compris la mise en œuvre des engagements de défense mutuelle (article IV inséré en 1954). Ainsi, plusieurs articles explicitaient les grands principes de la solidarité et de la défense commune qui ne concernaient que les États membres de plein droit (les Dix) et non les États membres associés, membres assimilés, membres associés, membres associés assimilés, observateurs permanents, observateurs permanents assimilés, observateurs associés assimilés:

«[...]»

Article IV

Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

En vue d'éviter tout double emploi avec les États-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires.

Article V

Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

Article VI

Toutes les mesures prises en applications de l'article précédent devront être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Elles seront levées aussitôt que le Conseil de sécurité aura pris les

mesures nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix ou la sécurité internationales.

Le présent Traité ne porte pas atteinte aux obligations résultant pour les Hautes Parties Contractantes des dispositions de la Charte des Nations Unies. Il ne sera pas interprété comme affectant en rien le pouvoir et le devoir du Conseil de sécurité, en vertu de la Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article VII

Les Hautes Parties Contractantes déclarent, chacune en ce qui la concerne, qu'aucun des engagements en vigueur entre Elles ou envers des États tiers n'est en opposition avec les dispositions du présent Traité.

Elles ne concluront aucune alliance et ne participeront à aucune coalition dirigée contre l'une d'entre Elles.

[...].

L'article V de l'UEO doit assurément être mis en parallèle avec l'article 5 du traité de Washington (OTAN) qui stipule que «les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord». «Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales».

Le traité de l'UEO a choisi «lui porteront [...] aide et assistance» (pour l'OTAN, il s'agira d'assister la ou les parties agressées). Nous percevons le différentiel interprétatif dans le choix des verbes (le verbe «assister» n'a pas la même exigence que «porter aide et assistance»). En outre, «telle action qu'elle jugera nécessaire» laisse une marge de manœuvre importante aux États alliés sur le choix de l'action, entre protestation diplomatique et engagements militaires. Cependant, même si l'UEO, «déstructurée» après l'an 2000, repose encore sur le caractère contraignant et rassurant de la solidarité collective automatique à travers l'article V du traité de Bruxelles modifié, l'engagement des Dix sera de fait, en cas d'agression, toujours mis en œuvre par l'Alliance atlantique. La politique de dépouillement de l'UEO dans les années 1950, le manque de crédibilité militaire et capacitaire européenne face aux moyens américains dans l'Alliance, la présence de l'OTAN dans le paysage de la guerre froide, les pressions britanniques et l'échec de la revitalisation de l'organisation européenne avaient tôt fait de confirmer cette dépendance transatlantique.

L'article V de l'UEO concerne uniquement l'hypothèse d'une agression armée provenant d'un État non membre de l'UEO contre le territoire d'un État membre. La partie III de la déclaration de Petersberg stipule que «les garanties de sécurité et les engagements de défense contenus dans les traités qui lient les États membres au sein de l'Union de l'Europe occidentale et qui les lient au sein de l'Alliance atlantique se renforcent mutuellement et ne sauraient être invoqués par ceux qui souscrivent à la partie III de la Déclaration de Petersberg dans les différends survenant entre les États membres de l'une ou l'autre des deux organisations». Une façon ici d'éviter de se voir entraînés dans des difficultés diplomatiques, juridiques et militaires en cas de tension entre la Grèce, la Turquie et Chypre.

En d'autres termes, la clause d'assistance mutuelle de l'UE qui renvoie, pour les États membres aussi de l'OTAN, au principe de l'assistance commune de l'Alliance (article 5) mais qui est moins contraignante que celle de l'UEO, aurait-elle dû imposer de maintenir en parallèle les clauses d'assistance mutuelle de l'UE (les Vingt-Sept) et de l'UEO (les Dix) afin de pouvoir préserver l'assistance militaire la plus forte et la plus automatique pour les membres de l'UE membres également de l'UEO et de l'OTAN? Les débats furent politiques et stratégiques. Dans l'attente d'une solution, le maintien de l'UEO s'expliqua un moment

d'avantage par la préservation prudente de l'article V relatif à la solidarité commune que par la défense, par les capitales, de l'Assemblée parlementaire de l'organisation. L'ambiguïté portait, à ce moment, sur le nombre de garants opérationnels ou de garants juridiques. Elle sera levée dans le rapport de la présidence du Conseil sur le renforcement de la PECSO qui, au même moment, précisera que «les engagements pris au titre de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles seront maintenus en tout état de cause pour les États membres parties à ces traités», tout en reprenant, préalablement, la phrase sur l'Alliance en tant que fondement de la défense collective.

Reste que cet article V a également permis de lancer la réflexion au sein de l'Union européenne (UE) dès la Convention sur l'avenir de l'Europe (février 2002-juillet 2003), la Conférence intergouvernementale (octobre 2003-juillet 2004), le traité constitutionnel puis le traité de Lisbonne à propos de l'intégration d'un article de solidarité collective dans le cadre de l'UE.

La ratification du traité de Lisbonne a néanmoins abouti à la dénonciation du traité de Bruxelles modifié. Il reste que l'interprétation de la formule du traité de Lisbonne, qui concerne les vingt-huit États membres de l'UE sans exception, s'avère moins contraignante que celle de l'article V de l'UEO.

L'inscription dans le «traité établissant une Constitution pour l'Europe» du devoir d'assistance mutuelle entre États membres devait, à ce moment, réduire à néant l'intégration telle quelle de l'article V de l'UEO au sein de l'Union. En effet, l'UE défendit le principe selon lequel si l'un des pays membres était l'objet d'une attaque terroriste ou victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'Union avait l'obligation de mobiliser tous les instruments mis à sa disposition – y compris les moyens militaires (article I-43 et article III-329) – pour aider ce pays à y faire face⁽²⁾.

Au final, nous sommes passés d'une «clause de solidarité et de sécurité commune» couvrant à la fois la défense commune et la solidarité (proposition franco-allemande à la Convention) à une séparation entre les deux clauses (convention, rapport final groupe VIII défense), puis à la coopération plus étroite en matière de défense mutuelle (article I-40 § 7 du projet de traité) pour finir par une clause d'assistance mutuelle pour tous avec la mise en évidence des moyens de l'OTAN pour les pays membres de l'UE membres de l'Alliance atlantique (Lisbonne).

Parmi les avancées du traité de Lisbonne⁽³⁾, celle relative à la clause dite de sauvegarde fut ainsi sujette à interrogations⁽⁴⁾.

Que dit cette clause en son article 42 § 7 du traité sur l'Union européenne?

«Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51⁽⁵⁾ de la charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre».

Cet article 42 § 7, que l'on a précédemment mis en parallèle avec l'article 5 du Traité de Washington, doit assurément l'être également avec l'article V du traité de Bruxelles modifié de l'Union de l'Europe occidentale, à savoir qu'«au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes⁽⁶⁾ serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres».

Relevons au final que l'article 42 § 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) peut interagir avec l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et l'article 43 (missions de l'UE et application en leur sein de la lutte contre le terrorisme si nécessaire) mais aussi avec les articles relatifs à la sécurité intérieure (73-74-76 du TFUE).

Plusieurs considérations peuvent être posées à partir d'une première lecture dudit article sur la clause d'assistance. D'une part, l'UE assimile la notion d'assistance en cas d'agression armée territoriale. D'autre part, elle préserve les spécificités des «non-alignés» et des pays nucléaires (cf. 42 § 7 du TUE). Ensuite, comme pour l'UEO (article IV)⁽⁷⁾, la clause d'assistance mutuelle se fera via l'OTAN pour les États membres de l'UE membres de l'OTAN. Enfin, l'article 42 § 7 du traité de Lisbonne utilise l'expression «lui doivent aide et assistance» alors que le traité de l'UEO et la Convention sur l'avenir de l'Europe préparant le traité constitutionnel avaient choisi «lui porteront aide et assistance». Nous percevons le différentiel interprétatif par le choix des verbes mais aussi le fait que le verbe «devoir» n'est pas nécessairement impératif (un peu comme l'expression «devoir de l'argent»).

Contrôle des armements

Parmi les protocoles adjoints au traité de Bruxelles modifié (1954), les deux derniers fixaient les dispositions relatives au contrôle des armements. Le protocole n° III définissait les armes à contrôler: d'une part les armes nucléaire, biologique et chimique (NBC) dont la fabrication par la RFA est interdite et d'autre part la catégorie dite conventionnelle regroupant les systèmes d'armes à longue portée, les engins guidés, les bombardiers stratégiques et les navires de guerre. Le protocole n° IV cité à l'article VIII, paragraphe 2, du traité fixait les procédures de contrôle en traitant de la constitution et du fonctionnement de l'Agence pour le contrôle des armements (ACA), agissant sous le contrôle du Conseil de l'UEO. À l'instar des trois autres protocoles, il entra en vigueur le 6 mai 1955, date de la ratification. Leur objet était en réalité de rassurer les États européens et particulièrement la France au vu de la réhabilitation politico-militaire progressive de la RFA et de son réarmement sous contrôle dans le champ otanien. Il fallait par cette surveillance veiller au respect des engagements pris par la RFA de ne pas fabriquer sur son territoire certaines catégories d'armements. Il s'agissait aussi de construire un système volontaire de contrôle quantitatif des armements détenus par tous les pays membres sur le continent européen en organisant un processus de visites d'industries d'armement, d'unités militaires et de dépôts militaires. En vérité, «tous» les États membres parties étaient soumis à contrôle afin de ne pas singulariser la République fédérale.

Le protocole n° IV visait à rétablir globalement la confiance entre États européens après le désastre de la Seconde Guerre mondiale. De plus, le contrôle de l'état des stocks, des dépôts et des moyens était une façon de responsabiliser les États membres de l'UEO à une présence solidaire sur le continent comme garantie et crédibilité dans le cadre de l'article V de défense collective. Les Européens étaient après tout les premiers concernés par la géopolitique du vieux continent.

Mais les procédures de l'ACA dépendaient du bon vouloir des États pour les réponses aux questionnaires envoyés par l'Agence (évaluation sur pièces). En outre, les visites de contrôle (évaluation sur place) ne pouvaient s'organiser pour les installations sous autorité de l'OTAN, ce qui éliminait bon nombre de sites localisés le plus souvent en Allemagne fédérale. Dans ce cas, seul l'examen de documents fournis par l'OTAN était possible, avec sondages pour les autres forces.

Quant au contrôle des armements classiques dont la liste était reprise dans les protocoles de 1954, il fut mitigé dans la mesure où les Britanniques refusèrent tout contrôle sur leurs dépôts continentaux et que la France et l'Italie imposèrent d'être prévenus préalablement des visites. Lesdits États n'avaient en effet pas ratifié la «Convention concernant les mesures à prendre par les États membres de l'UEO pour permettre à l'ACA d'exercer efficacement son contrôle et établissant la garantie d'ordre juridictionnel prévue par le Protocole n° IV du Traité de Bruxelles modifié par les Protocoles signés à Paris le 23 octobre 1954».

Assez vite, le poids des intérêts stratégiques et industriels nationaux (confidentialité et concurrence), la lenteur dans la construction des tableaux fixant les niveaux d'effectifs et d'armements des États membres parties sur le continent européen (les données ne furent reçues qu'en 1964), les luttes d'influence avec l'Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique, 1957) et l'OTAN, y compris les verrous hexagonaux autour de sa force de frappe atomique⁽⁸⁾ et la priorité donnée au réarmement classique de la RFA en première ligne face au pacte de Varsovie entraînèrent un relâchement des contraintes inscrites dans les documents de l'ACA. Entre 1958 et 1984, la clause permettant la révision de l'annexe III (sur demande de la RFA et recommandation du SACEUR⁽⁹⁾) fut d'ailleurs évoquée à treize reprises afin de permettre la construction de

navires de guerre et assouplir progressivement le régime d'interdiction relatif aux engins guidés et mines à influence⁽¹⁰⁾.

Face au nouveau paysage bipolaire issu de la guerre froide, face à la démocratie assurée de la RFA, et tenant compte du poids de l'Alliance atlantique, le Conseil permanent de l'UEO abrogea le 27 juin 1984 – à l'occasion du processus de revitalisation de l'organisation du traité de Bruxelles modifié – les limites dans la production des armements dits conventionnels avant de décider à la même date de supprimer cette agence. La question du contrôle du désarmement nucléaire, chimique et biologique (NBC) s'est également tarie au profit de l'Euratom et des processus de contrôle, de maîtrise et de désarmement nucléaire, chimique et biologique dans d'autres enceintes et à d'autres échelons.

De son côté, l'Assemblée parlementaire de l'UEO poursuivit ses réflexions sur les questions de désarmement et de maîtrise des armements. Un certain nombre de rapports⁽¹¹⁾ furent rédigés et débattus jusqu'à la dissolution de l'organisation. Ils concernaient le suivi général des accords de réduction des armements, le rôle de l'ACA, la maîtrise des armements biologiques et chimiques, le traité sur les forces conventionnelles en Europe, le désarmement nucléaire, la vérification satellitaire des accords, le traité sur la non-prolifération ou traité sur l'interdiction des essais nucléaires.

(janvier 2014)

(1) Suite au vide provoqué par l'échec de la CED, le ministre britannique des Affaires étrangères proposa avec succès de maintenir des troupes nationales importantes en Allemagne, à savoir quatre divisions et sa force aérienne tactique (les Américains et les Canadiens prirent les mêmes engagements de présence dans le cadre de l'OTAN), tout en proposant que Bonn participe à la défense occidentale dans le cadre de l'Alliance atlantique et recouvre sa souveraineté (sous contrôle). La France, de son côté, fit entériner l'idée que le traité de Bruxelles soit utilisé aussi comme instrument de limitation et de contrôle du réarmement allemand à venir. Une conférence eut lieu à Londres le 28 septembre 1954 pour finaliser les détails et signer l'acte final le 3 octobre 1954.

(2) Les attentats terroristes du 11 mars 2004 à Madrid ont joué un rôle majeur dans l'adoption préalable par le Conseil de l'UE de cette forme de solidarité.

(3) Cf. EPC, Egmont et CEPS (Joint Study). *The treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Bruxelles: novembre 2007; HAENEL Hubert. *Le Traité de Lisbonne*. In *Les Rapports du Sénat n° 76, Délégation pour l'Union européenne*. Paris: 8 novembre 2007; PONCET Jean-François. Rapport d'information n° 188 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le traité de Lisbonne. Sénat. Paris: 30 janvier 2008; CORBETT Richard et MENDEZ DE VIGO Inigo. *Rapport sur le traité de Lisbonne, A6-0013/2008*, commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen, 29 janvier 2008; MISSIROLI Antonio. *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, Policy Department External Policies, Briefing paper*, Parlement européen. Bruxelles: janvier 2008; PONIATOWSKI Axel. Rapport d'information n° 439 sur les modifications apportées par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, Assemblée nationale. Paris: 28 novembre 2007; MASSERET Jean-Pierre. *Traité modificatif et sécurité et défense de l'Europe-Réponse au rapport annuel du Conseil*, document C/1979, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Paris: 6 novembre 2007. CHOPIN Thierry et MACEK Lukáš. *Le traité réformateur: vers une Union européenne politique?* Question d'Europe n° 78, Fondation Robert Schuman. Paris: 5 novembre 2007; DUMOULIN André. *Sécurité nébuleuse dans le traité de Lisbonne*. In *L'Echo*, 11 avril 2008.

(4) Elles ne sont pas nouvelles car elles furent déjà posées durant la période de débats autour de la convention, puis à propos du contenu du traité constitutionnel. Elles reviennent aujourd'hui sur le devant de la scène, à la fois dans le champ juridique interprétatif mais aussi dans l'analyse politique de sa place, de son poids et de sa pertinence dans le cadre de l'UE mais aussi, indirectement par rapport à l'UEO et à l'OTAN.

(5) Rappelons que l'article 51 stipule qu'«aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales».

(6) Cela concerne les dix États membres à part entière (à savoir Belgique, Allemagne, France, Italie, Grèce, Espagne, Pays-Bas, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) et non pas les États membres associés aux multiples statuts qui ne bénéficient pas de cette solidarité.

(7) «Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les États-majors de l'OTAN le Conseil et l'Agence [NDLR: Agence pour le contrôle des armements ACA] s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires».

(8) Suite au refus du Conseil, l'ACA ne put jamais procéder à aucun contrôle sur les armes nucléaires et biologiques malgré l'approbation, le 7 février 1962, par ledit Conseil de la liste des armes biologiques.

(9) Commandant suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Commander Europe*).

(10) Mines qui fonctionnent sous l'effet des modifications apportées par un navire soit à certaines conditions ambiantes, soit à des radiations émises par la mine elle-même.

(11) Nous pouvons, entre autres, citer le premier rapport de l'Assemblée de l'UEO sur ces questions rédigé par FENS, *Activité de l'Union de l'Europe occidentale en matière de sécurité, de production et de contrôle des armements*, document 12, 17 avril 1956 et le dernier rapport sur ladite thématique fut celui de DE PUIG Lluis Maria, *Le suivi des discussions internationales sur la maîtrise des armements et le désarmement*, document 1784, 5 juin 2002.